

30 OT

342

P66

A TÖRVÉNYHOZÁS ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA A PARLAMENTARIS  
DEMOKRÁCIABAN

DOKTORI (PhD) ÉRTEKEZÉS

DR. PETRÉTEI JÓZSEF  
egyetemi adjunktus

1997

PTE Egyetemi Könyvtár



P000818913

# TARTALOMJEGYZÉK

Előszó.....	1
I. fejezet: A TÖRVÉNYHOZÁS-TUDOMÁNY KELETKEZÉSE ÉS FEJLŐDÉSE..	4
I. Elméleti alapvetés.....	4
II. A törvényhozás-tudomány megjelenésének előfeltételeiről a XVIII. században.....	8
III. A törvényhozás-tudomány "eltűnésének" oka.....	13
Jegyzetek.....	15
II. fejezet: A TÖRVÉNYHOZÁS-TUDOMÁNY ÚJBÓLI MEGJELENÉSE ÉS FEJLŐDÉSE.....	18
I. A törvényhozás-tudomány (törvényhozástan) iránti igény.....	18
1. A törvényhozás-tudomány újbóli megjelenésének teoretikus előfeltételei.....	18
2. A törvényhozás-tudomány megjelenésének praktikus okai.....	19
3. A törvényhozás-tudomány nehézségeiről.....	21
II. A törvényhozás-tudomány (törvényhozástan) mai helyzetéről.....	23
Jegyzetek.....	25
III. fejezet: TÖRVÉNYHOZÁS-TUDOMÁNY - TÖRVÉNYHOZÁSTAN.....	30
I. A törvényhozás-tudomány és a törvényhozástan.....	30
1. A törvényhozás-tudomány fogalma.....	30
2. A törvényhozás-tudomány és a törvényhozástan fogalma és viszonya.....	31
II. A törvényhozástan fogalma, tárgya és részterületei.....	32
1. A törvényhozástan fogalma.....	32
2. A törvényhozástan tárgya.....	33
3. A törvényhozástan főbb részterületei.....	33
4. A törvényhozástan komplexitása és interdiszciplinaritása.....	34
5. Általános és ágazati törvényhozástan.....	37
III. A törvényhozástan metodikája.....	37
1. A törvényalkotás módszerének célja.....	37
2. A törvényhozástan által alkalmazott módszerek.....	38
IV. A törvényhozás-tudomány (törvényhozástan) jelentőségéről.....	39
Jegyzetek.....	40
IV. fejezet: TÖRVÉNYHOZÁS ÉS POLITIKA.....	44
I. A törvényhozás jellegéről.....	44
II. A politika fogalmáról.....	45
1. A politika dimenzióiról.....	45
2. A törvényhozás értelmezése a politika egyes dimenzióival összefüggésben.....	46
III. A politikai akaratképzésről.....	47
1. A politikai akaratképzésről általában.....	48
2. A politikai akaratképzés sajátosságai.....	50

IV.	A politikai akaratképzés a törvényhozási folyamatban.	53
1.	A politikai akaratképzés aktorai és összetevői a törvényhozási folyamatban.	53
2.	A politikai akaratképzés egyes fázisai a törvényhozási folyamatban.	54
V.	A törvényhozást meghatározó további tényezők.	56
1.	Az érvényesülő demokráciafelfogás.	56
2.	A kormányzati rendszer jellege.	56
3.	Az adott állam jogrendszerének sajátosságai.	57
	Jegyzetek.	57
V.	fejezet: A TÖRVÉNYHOZÁS FOGALMI KÖRÜLHATÁROLÁSA.	60
I.	A törvényhozás fogalmáról.	60
1.	A törvényhozás mint jogalkotás.	60
2.	A törvényhozás mint szervezeti tevékenység.	60
3.	A törvényhozás mint eljárási folyamat.	61
II.	A törvényhozás tartalma.	62
1.	A jogszabályi hierarchia rögzítése.	62
2.	A törvényi fenntartás és a kizárólagos törvényhozási tárgykörök.	62
3.	A törvényi szabályozás elsődlegességének és a törvényi felhatalmazás lehetőségének biztosítása.	63
III.	A törvényhozó fogalmáról.	64
1.	A parlament - mint formális törvényhozó - szerepével kapcsolatos (át)értékelések.	64
2.	A parlament - mint formális törvényhozó - új szerepfelfogása.	65
	Jegyzetek.	70
VI.	fejezet: A TÖRVÉNYHOZÁS TERMÉKE: A TÖRVÉNY.	73
I.	A törvény fogalmáról.	73
1.	A "törvény" kifejezés jelentésváltozásai.	73
2.	A törvény fogalma materiális és formális értelemben.	73
3.	A törvény fogalma alkotmányjogi értelemben.	74
4.	A formális értelemben felfogott törvény mint jogforrás.	76
II.	A törvény tartalmáról.	76
1.	A törvény tartalmára vonatkozó követelmények.	77
2.	A törvény tartalmát meghatározó funkciók.	79
3.	A törvény tartalma és a jogállamiság követelményeinek összefüggése.	79
4.	A törvények konkrét tartalma.	81
5.	A törvényi tartalmat befolyásoló formai követelmények.	82
III.	A törvények csoportosítása.	82
1.	A törvények elfogadási módjuk szerinti felosztása.	82
2.	A törvények alkalmazási jellegük szerinti felosztása.	83
3.	A törvények tartalmuk szerinti felosztása.	84
4.	Az alkalmazott kodifikációs módszer szerinti csoportosítás.	84
5.	Az alkalmazott szabályozási mód szerinti felosztás.	85

IV.	A törvény funkcióiról.....	85
1.	A törvény funkcióiról általában.....	85
2.	A törvény funkciói.....	86
	Jegyzetek.....	87
VII.	fejezet: A PARLAMENT SZEREPE A TÖRVÉNYALKOTÁS MECHANIZMUSABAN.....	93
I.	A parlamenti tevékenység jellegéről.....	93
II.	A parlamenti politikai döntéshozatalról.....	94
1.	A politikai akaratképzés jellege.....	94
2.	A parlament helye, szerepe a kormányzati rendszeren belül.....	95
3.	A parlament jellege és struktúrája.....	95
4.	A közvélemény hatása.....	97
III.	A parlamenti döntéshozatal sajátosságai.....	98
1.	A döntési célok.....	98
2.	A döntési szabadság.....	99
3.	A döntésképeség.....	100
4.	A döntési eredményesség.....	103
	Jegyzetek.....	104
VIII.	fejezet: A SZERVEZETT POLITIKAI ERŐK SZEREPE A TÖRVÉNYALKOTÁS MECHANIZMUSABAN.....	107
I.	A szervezett politikai erők jelentőségéről.....	107
1.	A szervezett politikai erők szükségessége a modern jogállami demokráciákban.....	107
2.	A szervezett politikai erők mint közvetítő mechanizmus.....	107
II.	Az érdekszervezetek.....	110
1.	Az érdekszervezetek fogalmáról.....	110
2.	Az érdekszervezetek érdekérvényesítő képességéről.....	111
3.	Az érdekszervezetek törvényalkotásban játszott szerepét meghatározó összetevők.....	111
4.	Az érdekszervezetek törvényhozással kapcsolatos jogosítványai.....	112
5.	Az érdekegyeztetés fórumai és eszközei.....	113
III.	A politikai pártok.....	115
1.	A politikai pártok törvényhozási közreműködésének szakaszai.....	115
2.	A pártok és frakcióik viszonya.....	116
IV.	A társadalmi-politikai mozgalmak.....	117
V.	Direkt participációs megoldások.....	118
	Jegyzetek.....	118
IX.	fejezet: A NYILVÁNOSSÁG SZEREPE A TÖRVÉNYALKOTÁS MECHANIZMUSABAN.....	121
I.	A nyilvánosságról.....	121
1.	A nyilvánosság fogalma.....	121
2.	A nyilvánosság alkotmányjogi értelmezési lehetősége.....	122
II.	A nyilvánosság és a törvényalkotás kapcsolata.....	122
1.	A törvényalkotás nyilvánosságának sajátosságai.....	122
2.	A nyilvánosság törvényalkotással kapcsolatos	



	funkciói.....	123
	3. A törvényalkotás és a közvélemény.....	125
	4. A törvényalkotás és a tömegkommunikáció.....	126
III.	A nyilvánosság funkcionálása a törvényhozásban.....	126
	1. A törvényhozás nyilvánossága a parlament vonat-	
	kozásában.....	127
	2. A törvényhozás folyamatának nyilvánossága.....	128
	Jegyzetek.....	132
X.	fejezet: A JOGALKALMAZÁS ÉS A JOGTUDOMANY SZEREPE A TÖR-	
	VÉNYHOZASBAN.....	134
I.	A jogalkalmazás.....	134
	1. A végrehajthatóság szempontjai a törvényhozásban.....	134
	2. A jogalkalmazás hatása a törvényhozás dinamizmu-	
	sára, tervezhetőségére és a jogrend stabilitásá-	
	ra.....	135
II.	A jogtudomány.....	136
	1. A jogdogmatika szerepe a törvényhozásban.....	136
	2. A jogpolitika szerepe a törvényhozásban.....	138
III.	Az egyéb tudományágak hatása a törvényhozásra.....	140
	Jegyzetek.....	140
XI.	fejezet: A TÖRVÉNY KELETKEZÉSE - A BELSŐ TÖRVÉNYHOZÁSI	
	ELJÁRAS.....	143
I.	A törvény keletkezésének belső és külső eljárási fo-	
	lyamata.....	143
II.	A belső törvényhozási eljárás.....	143
III.	A belső törvényhozási eljárás egyes fázisai.....	144
	1. A probléma felismerése és definiálása.....	144
	2. A kiindulási helyzet elemzése.....	146
	3. Az okok elemzése.....	148
	4. A törvény céljának meghatározása és értékelése.....	148
	5. A lehetőségek elemzése a cél elérése érdekében.....	150
	6. Az alternatív lehetőségek értékelése a célrend-	
	szer alapján.....	153
	7. A döntés és ennek megalapozása.....	155
	8. Az eredmény ellenőrzése.....	156
IV.	A belső törvényhozási eljárás jelentősége.....	157
	Jegyzetek.....	157
XII.	fejezet: A TÖRVÉNY KELETKEZÉSE - A KÜLSŐ TÖRVÉNYHOZÁSI	
	ELJÁRAS.....	162
A)	A külső törvényhozási eljárás fogalma és szabályo-	
	zása.....	162
B)	A külső törvényhozási eljárás tagolása.....	163
I.	A törvénykezdeményezés.....	163
	1. A törvénykezdeményezés fogalma.....	163
	2. A törvénykezdeményezés tartalma.....	164
	3. A törvénykezdeményezés alanyai.....	165
	4. A törvénykezdeményezés címzettje.....	169
II.	A parlamenti eljárást megelőző szakasz.....	169
	1. A törvénytervezet kidolgozása.....	169
	2. A törvénytervezet véleményezése.....	171
	3. A kormányelőterjesztés szakasza.....	175

4. A nem a kormány által kezdeményezett, illetve készített törvénytervezetek kidolgozása és véleményezése.....	175
III. A törvényhozás parlamenti szakasza.....	176
1. A törvényjavaslat benyújtása.....	176
2. A törvényjavaslat tárgyalása.....	177
3. A döntéshozatal.....	186
IV. A törvényhozási eljárás befejező szakasza.....	187
1. A promulgáció.....	187
2. A publikáció.....	188
Jegyzetek.....	190
XIII. fejezet: A TÖRVÉNYHOZÁS TECHNIKÁJA.....	204
I. A törvényhozás technikájának fogalma és célja.....	204
1. A törvényhozási technika fogalma.....	204
2. A törvényhozási technika célja.....	204
II. A törvény szisztematikája.....	204
1. A szisztematikára vonatkozó követelmények.....	204
2. A törvény szerkezete és tagolása.....	205
3. A törvény felépítése.....	207
III. A törvényi tartalom megjelenítése.....	210
1. A terjedelemre vonatkozó követelmény.....	211
2. A kifejező erőre vonatkozó követelmény.....	211
3. A precizitásra vonatkozó követelmény.....	211
4. Az érthetőségre vonatkozó követelmény.....	212
5. Az adekvátságra vonatkozó követelmény.....	212
Jegyzetek.....	213
XIV. fejezet: A TÖRVÉNYHOZÁS FEJLESZTÉSÉNEK KÉRDÉSEI MAGYAR-ORSZAGON.....	220
I. Az új Országgyűlés törvényhozási tevékenységének értékelése a törvényhozástani ismeretek tükrében.....	220
II. A magyar törvényalkotás javításának lehetséges irányairól.....	224
1. A törvényhozás jogi szabályozásának kérdése.....	224
2. A törvényhozással kapcsolatos szervezeti változtatások szükségessége.....	226
3. A törvényhozás kérdéseinek tudományos vizsgálata.....	226
4. A törvényhozástani ismeretek oktatása.....	227
Jegyzetek.....	228
Felhasznált irodalom.....	230

## Előszó

A jelen értekezés több éves kutatómunka összegzése. A törvényhozás iránti fokozottabb érdeklődésem már 1990-ben kezdődött, amikor - mint a német Bundestag gyakornoki programjának ösztöndíjasa - öt hónapig "testközelben" figyelhettem meg egy több évtizede működő jogállam és parlamentáris demokrácia törvényhozásának gyakorlatát.

Az itt felkeltett érdeklődésem elmélyítésére kiváló lehetőséget adott az az 1992-93-as FES ösztöndíj, aminek keretében egy évig posztgraduális tanulmányokat folytathattam a trieri egyetemen. Ezalatt az idő alatt törekedtem a törvényhozás elméletével és gyakorlatával foglalkozó legfontosabb német, osztrák és svájci irodalom feldolgozására. Az elért eredmények egyes részeit több tanulmányban publikáltam. A témakör összefoglaló feldolgozására 1995-ben tettem kísérletet: Kiss Lászlóval közös kötetben jelent meg a törvényhozástan alapvonásait taglaló munkám; ez a kötet anyagának közel kétharmadát tette ki. Jelen dolgozat - részben - e monográfia-kísérlet általam írt fejezeteinek átdolgozását tartalmazza.

1996 nyarán nyolchetes Tempus ösztöndíj tette lehetővé, hogy a törvényhozástan elmélettörténetének áttekintésére vállalkozhassak Trierben. Ennek eredményét önálló tanulmányban publikáltam. 1997 áprilisában - szintén Tempus ösztöndíjjal - egy hónapot Cambridge-ben tölthettem, ahol a korábbi kutatásaimat az angol törvényhozástan eredményeinek megismerésével fejleszthettem tovább.

"A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában" címet viselő értekezés 14 fejezetre tagolódik. A szerkezeti felépítés a törvényhozással kapcsolatos alapvető teoretikus és praktikus szempontok számbavételének megfelelően alakul.

Az I. fejezetben kísérlet történik a törvényhozás-tudomány keletkezési körülményeinek és korai fejlődési sajátosságainak felvázolására: melyek voltak a törvényhozás-tudomány (a törvényhozás-elmélet) megjelenésének okai, milyen eredményeket ért el ez a tudományág a XVIII-XIX. század fordulóján, és mely okok eredményezték, hogy a törvényhozás tudományos kérdései iránti érdeklődés eltűnt a jogtudomány területéről.

A II. fejezet a törvényhozástan újbóli megjelenésének okait és szükségességét foglalja össze: milyen problémákkal kell szembenéznie a modern törvényhozásnak és az ezzel foglalkozó tudományágnak, mely tényezők teszik mellőzhetetlenné a törvényhozás kérdéseinek tudományos elemzését, és mivel bizonyítható a törvényhozás-tudomány léte és működése a fejlett demokratikus államokban.

A III. fejezet a **törvényhozás-tudomány** (törvényhozástan) fogalmát, sajátosságait és tudomány-rendszer-tani helyét igyekszik meghatározni. Ennek kapcsán körvonalazásra kerülnek a törvényhozástan komplexitásának és interdiszciplinaritásának jellemzői, a törvényhozástan egymástól elválaszthatatlan, de megkülönböztethető részterületei, más tudományágakkal való kapcsolata és a törvényhozástan által alkalmazott módszerek.

A IV. fejezet a **törvényhozás és politika kapcsolatát** elemzi; ezen belül kiemelt helyet foglal el a törvényi tartalmat alapvetően meghatározó politikai akaratképzés mechanizmusának bemutatása. E fejezetben kerül elemzésre az ún. "közérdek" fogalma, a "nép" és az állam akaratképzésében megjelenő különbségek bemutatása, valamint a törvényhozás mint politikai folyamat.

Az V. fejezet a **törvényhozás** mint jogalkotás, mint szervezeti tevékenység és mint eljárási folyamat **fogalmi körülhatárolására** tesz kísérletet, és bemutatja a parlamentáris kormányzati rendszerhez igazodó törvényhozás jellegzetességeit: mennyiben van sajátos helyzetben a parlamentáris kormányzati rendszerekben a törvényhozó hatalmat gyakorló parlament, és milyen okok játszottak közre a parlamenti törvényhozás jellegének módosulásában.

A VI. fejezet a **törvényhozás termékének** - a törvénynek - a fogalmát, és tartalmának alakulását meghatározó tényezőket vizsgálja, továbbá a törvények csoportosításának szempontjait és a törvény funkcióit iparkodik összefoglalni.

A VII. fejezet a **parlamenti döntéshozatallal** kapcsolatos alapvető kérdések elemzésére tesz kísérletet. Ennek során bemutatásra kerül, hogy mely tényezők határozzák meg a parlamenti politikai döntéshozatalt, és milyen sajátosságai vannak ennek a döntésnek a döntési célok, a döntési szabadság, a döntésképeség és a döntési eredményesség szempontjából.

A VIII. fejezet a **szervezett politikai erők** - az érdekszervezetek, a politikai pártok és a társadalmi mozgalmak - törvényhozásban játszott szerepének bemutatását tűzte ki célul. A modern plurális társadalmakban a törvényhozás elemzése ugyanis nem nélkülözheti annak az érdekartikulációs és -integrációs folyamatnak a bemutatását, amely alapvetően meghatározza a törvényi tartalom alakulását.

A IX. fejezet a **nyilvánosság szerepét** taglalja. Ennek kapcsán bemutatásra kerülnek a nyilvánosság - mint sajátos társadalmi közvetítő közeg - funkciói, valamint megvalósulásának lehetőségei a törvényelőkészítés és a törvényjavaslat parlamenti tárgyalása során.

A X. fejezet a **jogalkalmazás és a jogtudomány** törvényhozásra gyakorolt hatását vázolja fel. A jogalkalmazás mint a végrehajthatóság szempontjai ugyanis - elvileg - alapvetően

befolyásolják a törvényi tartalom alakulását. A jogtudomány hatása a jogdogmatika és a jogpolitika szemszögéből kerül kiemelésre.

A XI. fejezet a **belső törvényhozási eljárás** folyamatát mutatja be. A törvény keletkezésének ez a leírása a törvényi döntés felkutatásának és meghozatalának módszerét foglalja össze a problémaimpulzusok keletkezésétől a törvényi döntés eredményének ellenőrzéséig terjedően.

A XII. fejezet a **külső törvényhozási eljárást** mint a törvény keletkezésének formális menetét vázolja. A külső törvényhozási eljárás általánosításra törekvő leírása mellett sor kerül a magyar megoldás kritikai elemzésére is.

A XIII. fejezet a **törvényhozási technika** alapkérdéseit veszi számba: melyek a korszerű törvény formai és tartalmi kialakításának szempontjai, milyen technikai megoldások segíthetik a törvényt szöveg érthetőségének, áttekinthetőségének érvényesülését, milyen követelmények állíthatók fel a szabályozás technikájára vonatkozóan.

A XIV. fejezet - befejezésként - tézisszerű kísérletet tesz arra, hogy a **magyar törvényhozás jelenlegi helyzetét** összefoglalva vázolja a továbbfejlesztés szóba jöhető irányait, és a törvényhozás korszerűsítésének aktuális feladatait.

A téma sajátosságaiból adódik, hogy az egyes fejezetekben a törvényhozástan módszereinek alkalmazásával alkotmánytani, politológiai és jogelméleti megközelítési módok kapcsolódnak össze. E kiegészítések szükségességének igazolása talán nem igényel külön indokolást, lévén, hogy a törvényhozás-tudomány eddigi eredményei csak szintetizálva alkalmasak a modern törvényhozás és törvényi tartalom kialakításának bemutatására és a szükséges változtatási irányok meghatározására.



## I. fejezet

### A TÖRVÉNYHOZÁS-TUDOMÁNY KELETKEZÉSE ÉS FEJLŐDÉSE

A törvényhozás kérdéseinek és problémáinak tudományos vizsgálata során kiindulásként nem mellőzhető a törvényhozás-tudomány kialakulásának és korábbi fejlődésének áttekintése.

A törvényhozás-tudomány viszonylag fiatal ága a jogtudománynak,<sup>1/</sup> bár a törvényhozás kérdéseivel való foglalkozás az ókortól napjainkig megfigyelhető a filozófiai-jogfilozófiai gondolkodásban. A filozófusok és jogtudósok egy részét mindig is érdekelte a törvény és a törvényalkotás problematikája. Ennyiben egyet lehet érteni azzal a megjelöléssel, hogy - alapjában véve és lényege szerint - a törvényhozás elmélete "ősregi jogtudomány".<sup>2/</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozás kérdéseit és problémáit, illetőleg az ezekre adott válaszokat és megoldási módokat önálló tan formájában bármikor is megnyugtató módon rendszereztek volna. E kutatások ugyanis vagy tisztán filozófiai síkon és nagyon absztrakt nívón folytak - mint pl. az igazságosság posztulátumának törvényhozási úton történő megvalósítása és az ezzel összefüggő problémák tárgyalása - vagy pedig a törvényhozás technikai kérdéseinek taglalását végezték el,<sup>3/</sup> amely ugyan jelentős részproblémák feldolgozását és hasznosítható megállapításokat eredményezett, de nem fogta át a törvényhozástanhoz sorolható kérdések teljes komplexumát.

Az ókori gyökerek ellenére a diszciplína először csak a XVIII. század közepétől kezdődően fejlődött ki kifejezetten olyan jogtudományi területként, amely "törvényhozás-tudomány", illetőleg "törvényhozástan" elnevezéssel illethető, és amely a törvényhozás alapkérdéseivel - az akkori korszaknak megfelelő - tudományos színvonalon foglalkozott. A törvényhozás alapjainak ilyen intenzív teoretikus vizsgálatával a jogtörténetben sem korábban, sem később - kivéve e század hetvenes-nyolcvanas évtizedétől kezdődő időszakot - alig lehet találkozni, jóllehet a XIX. és XX. század a törvényhozás szempontjából termékeny időszak volt.<sup>4/</sup> Ennek okai sokféle tényezőre vezethetők vissza. Mielőtt azonban e komponensek közül a leglényegesebbek áttekintése megtörténne, nem mellőzhető néhány elméleti kérdés előzetes felvetése sem.

#### I. Elméleti alapvetés

A tudományos kérdésfeltevéseket és vizsgálatokat olyan problémaszituáció feltételezi, amely maga is történelmi adottság, és több tényezőből tevődik össze: a társadalom adott állapotából és aktuálissá váló igényeiből, szükségleteiből, továbbá a tudományok állásából, valamint az uralkodó elméletek karakteréből.<sup>5/</sup> Ezek behatóbb vizsgálata előtt azonban



mindenképpen indokolt kiemelni azt a kettős, történelmi és filozófiai előfeltételt is, amelyek nélkül a jogalkotás - és ezen belül a törvényhozás - tudományos vizsgálata nem lenne érthető. Ez ugyanis egyrészt előfeltételezi, hogy a jog - mint emberi alkotás terméke - nyitott, másrészt a jogalkotás javítható, azaz a helyességére nézve követelmények állíthatók fel,<sup>6/</sup> ha a törvényhozással foglalkozó tudomány nem elégszik meg a törvényhozói magatartás pusztá leírásával és magyarázatával, hanem mindig a "helyes" jogi szabályozásra törekszik, ennek lehetőségét és módját kutatja. Éppen a jog nyitottsága teszi lehetővé ugyanis a jogalkotással összefüggő tapasztalatok felhasználásával a jogi szabályozás folyamatos korrekcióját.

A fenti két előfeltételből kiindulva az alábbi következtetések fogalmazhatók meg:

a) A jogalkotás - a törvényhozás tágabb értelemben - olyan tudatos és akaratos normalizáció - azaz gondolati szabályoknak jogtételbe való átültetése -, amely során meghatározott eszközök segítségével szabályokat objektívnak és pozitívnak, és ezeket egyidejűleg rendezett összefüggésbe is hozzák.<sup>7/</sup> A jogi rendelkezés kibocsátása - amely többé vagy kevésbé komplikált eljárásról megy keresztül - meghatározott szabályozási szituációnak felel meg, és az a feladata, hogy szabályozási eszközként meghatározott szabályozási feladatot meghatározott szabályozási területen teljesítsen. A jogalkotásnak - mint specifikus reguláló tevékenységnek - a védendő értékeket és megvalósítandó eredményeket olyan célkitűzésként kell megfogalmaznia, amelyek realizálása érdekében a számba jöhető magatartásokat képes kiválasztani, majd ezeket alkalmasságuk szerint értékelni és rangsorolni. Ezt követően az előző tevékenység eredményét kifejező, és a feltételes oksági ítélet alapján a leginkább alkalmasnak ítélt magatartást a jogalkotó kiemeli, majd ezt - meghatározott formában és technikával kialakított - normában céllá transzformált eszköztevékenységként fogalmazza meg.<sup>8/</sup>

b) A jog - alkothatóságából is következő - nyitottsága ugyanakkor előfeltételezi a társadalom alakíthatóságát, azaz a jogi szabályozás útján a társadalmi viszonyok reformálhatóságát, a funkcionálóképesebb és hatékonyabb intézmények létrehozhatóságát.<sup>9/</sup> Az alkotott jog ezáltal az államilag szervezett és irányított társadalom magatartásvezérlő racionalitásának kifejeződése, s mint ilyen, meghatározott történelmi-politikai feltételek között kerülhet csak alkalmazásra, pontosabban alkalmazásának lehetőségét e viszonyok sajátos fejlettsége teszi lehetővé és határozza meg. A jog tehát - ebben a vonatkozásban is - tudatos és tervszerű alkotás, létrehozás termékeként kell hogy megjelenjen, amely ugyanakkor változtatható.

A törvényhozás funkciója, eredménye és legitimációja ugyan koronként eltérő, de világosan kimutatható rajtuk a társadalmi berendezkedés és fejlettségi szint, illetőleg a törvényhozás ennek megfelelő volta. Ez elsősorban az alábbiakban nyilvánul meg:

- a szabályozási feladatokban és igényekben; azaz abban, hogy mely kérdéseket kell törvényhozási, jogalkotási úton regulálni;
- a szabályozási megoldásokban; azaz keretjellegű vagy részletező, jogalkotási felhatalmazást adó vagy ezt kizáró, programjellegű vagy aktuálpolitikai elvárásokhoz igazodó szabályozásról van-e szó; valamint
- az alkalmazott szabályozási technikákban és módszerekben.

c) Ahhoz, hogy törvényhozás-tudományról lehessen beszélni, a jog alkotásának a tudományos tevékenység, a jogtudományi vizsgálódások tárgyává kellett válnia.

A törvényhozás kérdéseinek a tudomány általi negligálása leginkább két okra volt visszavezethető:10/

ca) Egyrészt arra az alapvető elméleti nehézségre, hogy lehetséges-e egyáltalán tudományosan megalapozott törvényhozástan. E kérdésre mind a jogpozitivizmus, mind a természetjogi teóriák szemszögéből nézve - jóllehet más-más okok miatt - sokáig csak nemleges válasz születhetett.

- A jogpozitivizmus - a kelsen-i felfogás alapján - elutasítja a törvényhozástannak mint tudománynak a lehetőségét. Eszerint ugyanis a jog alkotása nem lehet a jogtudomány tárgya, mivel e tudomány csak a már meglévő jogot írja le és vizsgálja, és nincs felhatalmazva, hogy arra vonatkozóan is megállapításokat tegyen, milyennek kellene lennie ennek a jognak. Ez utóbbi a jogpolitika ügye, ami viszont nem létezhet valódi tudományként, mivel a politikai döntések, amelyek az alkotott jog tartalmát meghatározzák, akarati kérdések, és nem lehetnek a tudományos megismerés tárgyai.

- A természetjogi elképzelés szerint ugyan létezik egyfajta immanens "Sollen", amely - elsősorban erkölcsi parancsként - meghatározza, hogy mi a tudományosan is megismerhető helyes jog, ugyanakkor a természetjogi elméletek kognitív előfeltételei lehetetlenné teszik, hogy kritikus törvényhozástan létrejöjjön. Az ugyanis, ami "természetétől fogva helyesként" létezik, nem képezheti kritika tárgyát és nem is jobbítható.

cb) A másik nehézség abban jelölhető meg, hogy a törvényhozással kapcsolatban felmerülő kérdések - komplikáltságuk kövekeztében - lehetővé teszik-e az átfogó elméletképzést, vagy csak részelméletek sora fogalmazható meg, azaz a törvényhozás egyes részmozzanatainak vizsgálata lehetséges. A törvényhozástan kialakulása és fejlődése csak azután indulhatott meg, miután - éppen a részelméletek (mint pl. a törvényhozási technika, a törvényhozási metodika és főként a törvényhozási kérdések teoretikus vizsgálata) következtében is - a jogalkotásra

vonatkozó ismereteket fokozatosan összegyűjtötték. Az erre vonatkozó igényt viszont a joggyakorlatnak kellett egyre inkább jeleznie.<sup>11/</sup>

d) Éppen ezért (végül) feltétlenül meg kell említeni azt a **gyakorlati igényt**, amely nélkül a tudományos érdeklődés nem fordult volna - mint ahogy hosszú ideig nem is fordult - a törvényhozás kérdéseinek behatóbb és rendszerező tanulmányozása felé. Ezzel kapcsolatban két, viszonylag jól körülhatárolható **szakaszt** lehet megkülönböztetni: az egyik a **törvényhozás-tudomány megjelenésének** az időszaka, a másik pedig **napjaink kihívása** a törvényhozás tudományos igényű vizsgálata iránt.

da) A törvényhozás-tudomány megjelenése a korai pozitivisták<sup>12/</sup> munkájának eredményeként született meg. Ez azzal a sajátos helyzettel és időszakkal függött össze, amikor a természetjogi spekulációkból a törvénypozitivismusba való átmenet lezajlott, és így az a törvényhozásra vonatkozó erőteljes érdeklődést váltott ki: a jog pozitíválása, a pozitív törvény megteremtése, a természetjogi spekuláció effektív jogba való átvitele a pozitivista magatartás előfeltételei voltak.<sup>13/</sup> Ezen a ponton a törvényhozásban kulminálódik a jog pozitívitásának szempontja: a jog érvényes, mert alkotás terméke, a természetjog pedig a pozitív jogban azzal az igénnyel jelenik meg, hogy a pozitív jog iránypontja és mértéke legyen.<sup>14/</sup> A későbbiek során - a XIX. és XX. században - a jogtudományban uralkodóvá váló pozitivista szemlélet kizárólag a már meglévő törvényekre, rendeletekre koncentrált, és elsősorban a pozitív jog megismerésére vonatkozó ún. **jogi-kognitív** kérdésfeltevéseket fogalmaz meg, illetve kísérli meg a válaszadást. A jogpozitivisták számára az ún. **jogi-volitív** szféra - a helyes jog alkothatósága kérdéseinek - racionalizálása legfeljebb mint a törvényhozás, illetve a jogalkotás technikája jelenhetett meg.<sup>15/</sup>

db) Különösen a második világháborút követően a fejlett országokban - sokféle tényező komplex egymásra hatása következtében - a törvények, valamint az ezeket kiegészítő jogi előírások száma és terjedelme folyamatosan növekedett, és olyan mérvű "eljogiasodást" eredményezett, amelyet a "törvényáradat", a "normaözn" kifejezésekkel jelöltek. E tendencia egyúttal a jogi szabályozás minőségének jelentős romlásával járt együtt, aminek következtében a "rossz" jogi normák száma számottevően megemelkedett. A joggyakorlat egyre sürgetőbben vetette fel a jogalkotás minőségének javítását, a jogszabályok - úgymond - "jobbá" tételének szükségességét, ami a jogalkotás racionalizálását követelte meg. A jogalkotás folyamatának, összetevőinek, módszerének, technikájának, továbbá a jogalkotás termékének kritikus vizsgálata újra a tudományos érdeklődés homlokterébe került. A kezdetben technikai, majd metodikai és taktikai jellegű megközelítéseket egyre inkább az elméleti igényű, ugyanakkor praxisorientált szemlélet egészítette ki.



A felsorolt elméleti alapokat érdemes kissé részletesebben is megvizsgálni, még hozzá a történelmi fejlődés konstellációjába helyezve. Ez annál is célszerűbbnek tűnik, mivel a törvényhozás-tudomány történetére vonatkozóan átfogó jellegű munka még nem született.<sup>16/</sup>

## II. A törvényhozás-tudomány megjelenésének előfeltételeiről a XVIII. században

A XVIII. század közepétől kezdődően jellegzetes változások indultak el mind a jogfelfogás és a jogfejlődés tekintetében, mind az államelméleti-politikai gondolkodásban és gyakorlatban. E folyamat természetesen nem előzmény nélküli, de a törvényhozás-tudomány szempontjából csak a legjellemzőbb tendenciák felvetése látszik szükségesnek. Az ezekre történő utalás viszont semmiképpen sem mellőzhető, a törvényhozás-tudomány megjelenésének történeti szempontú megalapozását - a jobb érthetőség kedvéért - mindenképpen indokolt elvégezni.

Mindenekelőtt az az általános megállapítás tehető, hogy a **törvényhozás-tudomány tárgyát képező "törvény-" és "törvényhozó" fogalmak nem általános érvényűek**, vagy apriorisztikusan léteznek - amelyek magukból kiindulva egyszer és mindenkorra meghatározhatóak volnának -, hanem maguk is alapvetően két momentumra vezethetők vissza: a jog általános felfogására - ezen belül a jog és a törvény viszonyára -, valamint az állam politikai, alkotmányjogi berendezkedésére, azaz arra, hogy milyen jelentősége és szerepe van a törvényeknek az állam életében.<sup>17/</sup> Természetesen e két tényező között szoros összefüggés áll fenn: a jogfelfogás és a törvény fogalomtörténete - mint államjogi centrális fogalmaké - nem választható el sem az állam adott történeti fejlődésétől és ennek jellemzőitől, sem pedig az uralkodó jogi és államelméleti-politikai gondolkodástól.

1. A jogfejlődés és jogfelfogás tekintetében - vázaltszerűen - az alábbi **szempontok** emelhetők ki:<sup>18/</sup>

- a jognak a tradicionális - vallási, erkölcsi, konvencionális stb. - szabályozási komplexumtól való eloldódása és önálló intézményként történő **megjelenése**;
- annak az aufklerista gondolatnak a körvonalazódása és uralkodóvá válása, amely a természetjogilag megalapozott jog **racionalis felfogását és alakítását** vallotta; továbbá
- a - többé vagy kevésbé abszolutisztikusan kormányzott - európai államokban és területeken a jog **egységesítése** - kodifikálása - **iránti igény** megjelenése és felerősödése; és végül
- az az eleinte háttérben maradó, majd egyre inkább előtérbe kerülő gondolat, amely a jog **adekvátságának**, azaz a **korviszonyokhoz való hozzáigazításának szükségességét** vallotta.

A középkor végéig a relatív egyező jog- és morálfelfogás volt a jellemző, ami lehetővé tette, hogy a természetjognak a pozitív joggal szembeni elsődlegességét hirdessék. Ez azzal a

konzekvenciával járt együtt, hogy a természetjoggal ellentétes törvényektől elvitatták jogi érvényüket és/vagy jogi karakterüket is.<sup>19/</sup>

A természetjog új orientálódása a tudományban végbement változások következtében zajlott le. Az új fizika mechanisztikus természetfogalma, továbbá azok a társadalomtörténeti tapasztalatok, amelyek a XVI-XVII. században egyrészt az embernek a reneszánsz korban előtérbe került új öntudatával, másrészt a régi európai társadalom felbomlásával, a vallási megosztottság és a vallásháborúk tapasztalatainak, illetőleg a korai kapitalizmus gazdasági dinamikájának következtében végbementek, és végül a filozófiai gondolkodás új eredményei vezettek együttesen arra, hogy a jog elvált a moráltól, azaz a jog- és morálfelfogás korábbi egyezősége az újkorra eltűnt.

A XVII. században a jogi gondolkodás feltartóztathatatlan racionalizálódása és szekularizációja a természetjogi felfogás módosulását eredményezte: a természetjog forrása az ész parancsa lett, és hozzájárult az ember társadalmi természetének megalapozásához. Míg a korábbi természetjogban a parancs morális felfogása érvényesült, addig a szekularizált természetjogban a jog kikényszeríthetősége a szerződéselméletekben kereste igazolását. A ráció ettől kezdve a világos és egyértelmű ismeret: világosan, egyértelműen csak azt lehet megismerni, ami a keletkezési feltételeiből kiindulva megragadható és felfogható. A felvilágosodás racionális természetjogában a törvényben megjelenő igazságosság-elképzelés individualizálódik: a szabadság, a tulajdon és a személy védelme képezik az alapvető mércét a törvények igazságosságára vonatkozóan. A törvények magasabb jogeszménnyel való belső kapcsolatának feloldása, a törvényhozó akaratának - mint egyedüli jogforrás - hangoztatása, a törvénybe vetett racionális hit, az individualista megalapozottságú igazságosság-eszme készítették elő a jogpozitívizmust, azaz a pozitív jognak a természetjogot megelőző elsőbbségét. A XVIII. század végére, a XIX. század elejére fokozatosan háttérbe szorult a pozitív jogon túli, e fölötti természetjogi jogfelfogás, az átadta a helyét annak a pozitivistá jogfelfogásnak, amely a továbbiakban már csak a törvényt - a megszületett jogszabályt - tekinti jognak, csak ezt tartja szükségesnek vizsgálni, keletkezési körülményeit és folyamatát viszont már nem. Eszerint tehát a jog a korrekten létrejött állami törvényekkel (jogszabályokkal) identikus. Azok a tartalmi kérdések, amelyek a jog és morál összefüggésére utalnak, már nem relevánsak, így az alkotott jog tetszés szerinti tartalmú lehet.

A jog izolálódása szoros összefüggésben állt a rendszerfogalom újkori fejlődésével is, amely Descartes-nál a logikai és matematikai szabályokra támaszkodó módszertant vette kiindulásul.<sup>20/</sup> Ez tartós befolyást gyakorolt a XVII-XVIII. századi természetjogi konstrukcióra, valamint a XIX. század erre támaszkodó nagy kodifikációira és pandektisztikájára. A rendszergondolat nem csak olyan metodikai sémaként jelent meg, amely abban segített, hogy a törvényhozással kapcsolatos új

adatok tömegét struktúrálhassák, hanem az a jog legitimációs funkciójához is hozzájárult: csak a belső összhangban álló, a teljesség és ellentmondásmentesség követelményének megfelelő jog vált akceptálhatóvá azáltal, hogy ez felelt meg az univerzális módszertani sémának.<sup>21/</sup>

A jogfelfogás mellett feltétlenül utalni kell a jogfejlődéssel **kapcsolatos változásokra** is. A XVIII. század végére általánossá vált az igény az - elsősorban a szokásokon és a tradíciókon nyugvó - "régi jó jog" középkorban érvényes elsőbbségének a megszüntetésére és a megváltozott társadalmi, gazdasági, politikai feltételekhez való hozzáigazítására és egységesítésére. Adott politikai-állami egységen belül ugyanis a létező jog hihetetlen tarkaságot mutatott. Csaknem kaotikus összeviasszaságban éltek és érvényesültek egymás mellett a különböző forrásokból - a feudális uralkodóktól származó, a még fennmaradt törzsi szokásjogból eredeztethető, a helyi feltételekhez adaptált római jogból konstruált, a statutumokban és jogkönyvekben rögzített városi jogokból, a magánkodifikációkból és jogtudósi feldolgozásokból stb. - táplálkozó jogi előírások.<sup>22/</sup> A jogegységesítés korparancsának a polgári fejlődés következtében feltétlenül eleget kellett tenni. Ez olyan gyakorlati kihívást jelentett, amely döntő mértékben járult hozzá a jog pozitíválásának, alkotottságának a szükségességéhez.

2. Az államfejlődésnek ez a korszaka tulajdonképpen a **modern politikai állam kialakulásának az időszaka**, amely egyre inkább a társadalmi együttélés állami rendjének szándékolt funkcionalitását tételezte fel. Ennyiben a társadalmi rend feltételeit mint szabályozást igénylő viszonyokat fogták fel, és a normatív magatartási követelményállítást eszközével instrumentalizálták. E fejlődés a társadalmi viszonyok növekvő differenciálódásának és komplexitásának folyamatával együtt zajlott, és természetesen a jogfelfogás - fent említett - módosulását is eredményezte. A jogfelfogásban a jog alkotása került előtérbe, ami az állami törvényhozás elsőbbségét jelentette. A törvényfogalom módosulása tehát a **modern állam megjelenésével is szoros összefüggésben állt**, amennyiben az új törvényfogalom a modern államiság eredményeként a pozitív, alkotott jog elsőbbségének igényével lépett föl.

E folyamat - jelzésszerűen - az alábbi tényezőkkel jellemezhető:<sup>23/</sup>

- az emberi akarattól független - természeti vagy teremtett - rend helyett a **szereződéselméletekre** alapozott államfelfogás térnyerése;
- a modern alkotmányos állam tartalmi elemeinek - elsősorban az **alapvető jogoknak**, a **hatalommegosztás elvének** és a **népszuverenitásnak** - az eszmetörténeti megalapozása és elfogadottá válása;
- a törvényeknek az állami életben **meghatározó és növekvő szerepe**, ami a modern államot egyre inkább jog- és törvényi állammá változtatta;



- a jogalkotás intézményesítésének és szervezetének kialakulása a hivatásszerűen jogszabályelőkészítéssel foglalkozó jogászokból álló "jogalkotói állami stáb" létrehozásával.

Azok a politikai elméletek, amelyek az ember társadalmasodását és a politikai uralom keletkezését az emberek egymás közötti, vagy a népnek az uralkodóval kötött szerződésére vezetik vissza - kibontakozásukat és elterjedésüket tekintve - a XVII. század folyamán érik el tetőpontjukat. Ebben a korszakban a polgárok önállónak, a - regionalitáson túlterjedő - piacok szereplőiként olyan individuumokká válnak, akiknek felerősödik a konfliktusuk a feudális rendekkel és a feudális uralkodóval. A társadalmi szerződések kategóriája arra is alkalmas, hogy a legitim uralom keletkezésének kérdését is megmagyarázza. A szerződés segítségével a politikai uralmat olyan önálló jogviszonyként tudták interpretálni, aminek következtében az uralomnak való alávetés szabadon, önkéntesen történik. Ez tehát olyan elvként jelent meg, amely a korábbi karizmatikus és tradicionális legitimációt - ebből a szempontból - irracionálissá tette. A szerződéselméleteknek az újkorban azért is volt különleges jelentőségük, mert ezek a társadalom korszakos önfelfogását fejezték ki, és ezzel a gondolattal legitimálódott a polgárság uralma. A politikai intézmények vonatkozásában megalkothatóságuk került előtérbe. A politikai egyesülés céljává pedig az emberi jogok - a szabadság, biztonság, tulajdon stb. - óvása, és a boldogság elérésére való törekvés vált. Ez a természetjogban akként jelent meg, hogy centrális jelentőséget kapott az autonóm individuum, aki már nem csak a szabályozás tárgyaként, hanem egyre inkább annak alanyaként került előtérbe. Ez abban is kifejeződött, hogy a hatalomnak a népre - azaz az autonóm polgároknak - történő visszavezetése egyre erőteljesebben vetette fel a reprezentáció igényét és a képviselőkön keresztüli törvényhozásban való részvétel kérdését.

A szerződéselméletek mellett a XVII-XVIII. században - Locke és Montesquieu által - kifejlesztett hatalommegosztási tannak volt óriási jelentősége. Ez egyrészt a fennálló abszolutisztikus állam hatalmának korlátozását és a feltörekvő polgárság hatalmi befolyásának erősítését jelentette, másrészt - az állami feladatok funkcionális megkülönböztetése révén - az államhatalom több, jogilag önálló részhatalomra és állami intézményre történő szétosztásának gondolatával megalapozta és egyre inkább kizárólagossá tette a parlament törvényhozó hatalmát. A XVIII. század végétől a törvényhozásban való részvétel egyidejűleg a politikai hatalomban való részvételt is jelentette. A hatalommegosztás tehát nem csak az állami hatalom hathatós kontrollját teremtette meg, hanem a törvényhozásnak - mint az állam funkcióképességére vonatkozó fontos előfeltételnek - az intézményesülését is. Ennek következtében a jognak a szabadságot és jólétet biztosító államhoz való kötése - és viszont - a jogalkotás intézményesülését segítette elő.<sup>24/</sup>

A reprezentáció igénye és a törvényhozásnak mint állami funkciónak a parlamentre való telepítése felvetette a törvényhozási kompetencia és az eljárásjogi törvényhozás-fogalom alkotmányi rögzítésének követelményét. Bár a törvényhozás felvilágosodáskori eszméje az eljárás gondolatától távol állt - mivel a törvényhozás tartalmát természetjogiként megformálnak fogták fel - mégis a jognak a törvényhozásban végbemenő dinamizálása fokozottan vetette fel a törvényhozóra és a törvényhozás eljárásjogi szervezetére vonatkozó kérdést, mivel az alkotás akarati jellegéből következő tartalomformálás eredménye minősíthetővé alakult át. Ezért a tágabb értelemben felfogott törvényhozás alatt a továbbiakban már nem csak azt az eljárást, azaz azt az utat kellett érteni, ami az adott jogszabály kibocsátásához vezetett, hanem az eljárás eredményének tartalma, a kibocsátott jogszabály került egyre inkább a tudományos érdeklődés előterébe. A törvényhozás fogalma így a jogra vonatkozó átalakult felfogás kifejeződéseként is megragadhatóvá vált.

A politikai rend modern állami rendként tehát az intézményesült uralmi szervezeti struktúrák kialakulását és megszilárdítását, a politikai akaratképzés folyamatának újszerű felfogását, és a politikai legitimitás és reprezentáció módosulását eredményezte. Ez a fejlődés - természetesen országonként rendkívül eltérő ütemben és módon - vezetett el a **demokratikus alkotmányos állam** fogalmának kialakulásához és megerősödéséhez, amelyben a modern állami rendet - védendő és alakítandó célokat kijelölve és követve - elsősorban törvényhozási úton alkotott előírásokkal teremtik meg.

A fenti folyamat során a jog "önállósodásához" sajátos feltételként járult hozzá a döntéselőkészítés területén létrejövő **szakmai stáb** kialakulása, amely szakszifikusan az önállóságot hangsúlyozó jogdogmatikára orientálódott. A jogszabályelőkészítés a politikai-adminisztratív szervezet rutinszerű működésévé vált,<sup>25/</sup> ezáltal megteremtette az alkotott jog szakmai követelményei teljesítésének alapját.

A törvényhozással kapcsolatban a fent jelzett aspektusok tulajdonképpen "**genetikus összefüggésben**" álltak, és a törvények jellegének, szerepének átalakulása, megváltozása is szükségessé tette a törvényhozás kérdéseinek tudományos igényű vizsgálatát. A **törvényhozás-tudomány megszületése éppen ebben az átmeneti időszakban következett be**, amikor tehát még léteztek és hatottak a természetjogi gondolkodás elképzelései, azaz a jogot még nem pusztán pozitívnak fogták fel, még fennálltak bizonyos tartalmi kötöttségek, de már létrejött az a sajátos konstelláció - mintegy problémaszituáció - amely a jog alkotott voltát, ennek akarati jellegét felismerte, és a jog - funkciógazdagodásának megfelelő - változását a tudományos érdeklődés homlokterébe emelte. Adott volt tehát mind a társadalmi-politikai igény, mind a tudományos érdeklődés ahhoz, hogy a törvényhozás-tudomány megjelenhessen és - ha rövid időre is, de mindenképpen - virágzásnak indulhasson.<sup>26/</sup> Az ekkor végzett tudományos elemzések - amelyek

középpontjában persze még nem a pozitív-jogi matéria állt, hanem a helyes jog "alkotására" vagy "megtalálására" vonatkozó igény -, valamint az így született eredmények egyértelműen a jogtudomány keretébe tartoztak, és még nem merült fel a jogalkotás kérdéseinek a jogtudományból való kiszorítása: a "jó" törvények és ezek megalkothatóságának feltételei éppen a természetjogi befolyás következtében maradtak meg a kor jogtudományában.

### III. A törvényhozás-tudomány "eltűnésének" oka

A törvényhozás-tudomány gondolata azonban - ahogy sok minden más is a XVIII. század jogtudományában - a későbbiekben lényegében teoretikus feltevés maradt, amit alig követett a gyakorlatban tényleges megvalósulás.<sup>27/</sup> A törvényhozás kapcsán a későbbiekben részben filozófiai spekulációkkal, részben közvetlenül praktikus egyedi kérdésekkel foglalkoztak, aminek következtében kimaradt a tudományos vizsgálódásból az a problémamag, amelynek e két megközelítés között - középuton - kellett volna elhelyezkednie. Ez alapvetően a jog pozitívvá válásával függött össze, amely először a XVIII-XIX. század kiemelkedő kodifikációs tevékenysége során következett be.

Az újkor nagy kodifikációinak tudományos és politikai előfeltételei - amelyek a XVIII. század közepétől váltak adottá és a fentebb körvonalazott fejlődés eredményeként jöttek létre - az alábbiakban foglalhatók össze:

- A kodifikált jogra vonatkozó igény mindenekelőtt a társadalmi viszonyok növekvő differenciálódása és komplexitása által keletkezett, és funkcióját tekintve a jogbiztonságot és kiszámíthatóságot garantálta.<sup>28/</sup>
- A felvilágosodás észjogában a jogot szigorúan szisztematikus szempontok szerint fejleszthetőnek és az igazságosságot - az egyes jogtétel szisztematikus összekapcsolása és következetes levezetése által - előállíthatónak tekintették, amelyek így a kodifikáció kiindulásának bázisaként körvonalazódtak.
- A törvényhozás állami monopolizálása, a nemzeti és területi állami jogegység és az egyenlő jogalkalmazás iránti törekvés domináns jellegű lett, amelynek teljesítéséhez a kodifikáció bizonyult a legmegfelelőbb eszköznek.

Az e korban született három legjelentősebb kódex - a porosz Allgemeines Landesrecht (1794), a francia Code civil (1804) és az osztrák Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (1811) - tartalmát tekintve igazából a természetjog produktuma volt. Ez a három kiemelkedő alkotás azonban egyúttal a felvilágosodás természetjogának tetőpontját, de egyúttal lezárását is jelentette. Ezek a törvénykönyvek nem a fennálló jogot állapították meg, rendezték és jobbították (reformálták), illetőleg nem ezt szándékozták továbbfejleszteni, hanem átfogó társadalmi tervezést céloztak meg a joganyag kimerítő és szisztematikus új rendje által.<sup>29/</sup> Jelentőségük a polgárok jogainak magánjogi megvalósításában, és elsősorban a civiljogi dogmatika - különösen a jogügylettan - törvénykönyvbe



foglalásában jelölhetők meg. A természetjog a pozitíválás következtében egyidejűleg jelentős pozícióvesztést szenvedett el. A továbbiakban ugyanis már nem volt tartható, hogy létezik korok feletti és általánosan érvényes jog. Ehelyett a kodifikáció terméke, a törvénykönyv - amely tudatos és akaratlagos alkotásként jelent meg - testesítette meg a jogot.

A létrejött kodifikációk egyúttal a nemzeti törvények realitását állították előtérbe, és egyidejűleg háttérbe szorították a különböző országok közös jogának gondolatát is. Ez a fejlődés sajátos hatást gyakorolt a jogtudományra. A jogtudomány - és ezen belül a törvényhozás - helyzetét a továbbiakban az a tradicionális paradigma határozta meg, amely a kodifikált jogi normák értelmezésére koncentrált. A kodifikációk kétségtelen sikerétől elragadtatva a tudomány megelégedett azzal, hogy ettől kezdve a törvényalkotás létrehozott műveinek értelmezését tekintse fő feladatának és szinte csak erre korlátozódjon, azaz a jogtudomány "jogalkalmazás-centrikussá" vált. A XIX. századig a törvényhozás annyira volt "jó", amennyire kizárólag csak jogi kérdésekkel foglalkozott, és ezek megválaszolására törekedett. A jogalkotással kapcsolatos centrális kérdések ekkor a polgári, a büntető és az eljárásjogok kodifikálásának igényéhez kapcsolódtak. A jogászok szakértelme és a - törvények alkalmazása során szerzett - jártasságuk elegendő volt ahhoz, hogy a jogszabályok kibocsátására is képesítve legyenek.<sup>30/</sup> A múlt századi programszerű rendet jelentő kodifikációkban az akkori társadalom - a polgári korszak - "szelleme" is reprezentálódott: a törvények minőségének előnyére vált, hogy ezek képesek voltak a lakosság jogérzetének visszatükrözésére, azaz a laikusok számára is közvetlenül beláthatóak maradtak a jogos és jogtalan állapot közötti különbségek.<sup>31/</sup>

A XIX. század végi, XX. század eleji kodifikációk - különösen a német polgári törvénykönyv (BGB) megalkotása és a svájci polgári törvénykönyv kapcsán végzett előmunkálatok -, továbbá a büntetőjoggal kapcsolatos reformok a törvényhozási technika vizsgálatának megújítására ösztönöztek. Ennek következtében a törvényhozással való foglalkozást egyre inkább mint "művészetet" fogták fel.<sup>32/</sup> E változás a pozitív jog kritikátlan tiszteletével függött össze, melynek következtében a törvényhozás tudományos kritikája és - következésképpen - tana nem jöhetett létre.<sup>33/</sup> E felfogással azonban az az álláspont szegezhető szembe, hogy a törvények keletkezésének és tartalmának általánosan megközelíthetőnek, általánosan beláthatónak, racionálisan kontrollálhatónak kell lennie, és ez implicálja a normaalkotásnak tudományként, nem pedig művészetként való felfogását.<sup>34/</sup>

Az I. világháború után a jogtudományi irodalomban csak elvétve foglalkoztak a törvényhozás általános (elméleti) kérdéseivel. Az ekkorra uralkodóvá lett jogpozitivizmus számára csak a kész törvény volt a tudományos vizsgálódás tárgya, mind a kommentálás, mind a szisztematikus kifejtés, mind pedig a jogelvek dogmatikai kutatása számára. A jogpozitivizmus így attól vált függővé, amit

a törvényhozás aktuális kérdésként a számára felkínált.35/ A jogtudományt tehát kizárólagosan jogalkalmazás-tudományként és nem jogalkotástudományként fogták fel.36/

### Jegyzetek

- 1/ Vö. R. Bender: Gesetzgebungswissenschaft. In: Ergänzbare Lexikon des Rechts. Luchterhand Verlag, Neuwid, Kriftel, Berlin, 1992. 1. kötet, 3/50. 1-2. o.; U. Karpen: Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland. In: uö.: Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungslehre. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1989. 17. o.
- 2/ Vö. V. Kubep: Theorie der Gesetzgebung. Springer Verlag, Wien, New York, 1987. 204. o.
- 3/ Bender: i.m. 2. o.
- 4/ G. Dilcher: Gesetzgebungswissenschaft und Naturrecht. Juristenzeitung 1969. 1. szám 1. o.
- 5/ O. Weinberger: Zur Theorie der Gesetzgebung. In: Rechtsphilosophie und Gesetzgebung. (J. Mokre - O. Weinberger) Springer-Verlag, Wien, New York, 1976. 173. o.
- 6/ Vö. E. V. Heyen: Historische und philosophische Grundfragen der Gesetzgebung. In: Gesetzgebungslehre. (szerk. W. Schreckenberger) Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Mainz, Köln, 1986. 11. o.
- 7/ W. Hug: Gesetzesflut und Rechtssetzungslehre. In: Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozeßrecht. (szerk. Klug - Ramm - Rittner - Schmiedel) Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 1978. 3. o.
- 8/ Vö. Varga Csaba: Jogalkotás. In: Allam- és Jogtudományi Enciklopédia. Akadémiai Kiadó, Budapest, 19.. I. kötet, 818. o.
- 9/ Weinberger: i.m. 174. o.
- 10/ Weinberger: i.m. 175. o.
- 11/ Hug - i.m. 13. o. - Burckhardt-ot idézi, aki már az 1936-ban megjelent Methode und System des Rechts c. művében a következőképpen fogalmaz: "A tudomány a gyakorlatnak a módszert tanítja; a jogtudomány a joggyakorlat módszere. A gyakorlat, amelynek a tudomány az utat mutatja, maga a jogalkotás is. A tudomány feladata az, hogy a gyakorlatnak - azaz mindennek előtt a jog alkotásának - biztos utat mutasson." Burckhardt: i.m. 16-17. o.

12/ Gaetano Filangieri, Jeremy Bentham és Carl Gottlieb Suares neve említethető meg elsősorban. Vö. Dilcher: i.m. 1. o. és H. Schneider: Gesetzgebung. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1992.(2) 1. o.

13/ P. Noll: Gesetzgebungslehre. Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, Reinbeck, 1973. 24. o.

14/ Vö. Dilcher: i.m. 1. o.

15/ V. Kubeš: Theorie der Gesetzgebung oder Rechtsfindungswissenschaft? In: Rechtstheorie und Gesetzgebung. (szerk. I. Tammelo - E. Mock) Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main, Berlin, New York, 1986. 135. o.

16/ Az e tárgykörben született munkák a törvényhozás-tudomány fejlődését vagy csak érintőlegesen, illetőleg egy-egy részterületre - pl. a törvényfogalom változására - vonatkozóan, vagy valamely más - pl. filozófiatörténeti aspektusnak alárendelten - vizsgálták.

17/ Vö. E.-W. Böckenförde: Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Duncker & Humblot, Berlin, 1958. 332. o.

18/ Vö. W. Schreckenberger: Die Gesetzgebung im demokratischen Rechtsstaat. In: Politik als gelebte Verfassung (szerk. J. Jekewitz - M. Melzer - W. Zeh) Westdeutscher Verlag, Opladen, 1980. 81-83. o.; Ch. Starck: Gesetzgebung. In: Staatslexikon. (szerk. von der Görres-Gesellschaft) Verlag Herder, Freiburg, Basel, Wien, 1986. 3. kötet, 1003-1004. o.

19/ R. Dreier: Naturrecht. In: Ergänzbare Lexikon des Rechts. 1. kötet, 2/370. 5. o.

20/ Schreckenberger: i.m. 82. o.

21/ Uo.

22/ Vö. Varga: i.m. 814. o.

23/ Vö. H. Hill: Einführung in die Gesetzgebungslehre. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1982. 27. o.

24/ Schreckenberger: i.m. 81. o.

25/ Mindez bejáratott tapasztalati és cselekvésminták szerint zajlik. Schreckenberger: i.m. 82. o.

26/ Vö. Dilcher: i.m. 1. o.

27/ Dilcher: i.m. 4. o.



28/ A kodifikáció ugyanis racionalizálja a magatartási elvárásokat, de egyúttal az egyes részletek erős jogi telítődését is okozza, ezáltal az eljogiasítás veszélyét is magában rejti: ahol egyik oldalon szabadságteret biztosít, ott másrészt korlátozza a cselekvési mozgásteret és megnehezíti a flexibilitást. Hill: i.m. 28. o.

29/ F. **Wieacker**: Privatrechtsgeschichte der Neuzeit. 2. kiadás, 1967. 312. o.

30/ Vö. R. **Mußgung**: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. In: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. (szerk. H. Hill) Duncker & Humblot, Berlin, 1988. 26. o.

31/ **Mußgung**: i.m. 27. o.

32/ Az ekkor keletkezett művek általában a "törvényhozás művészete" címet viselték, és a törvényhozást mint művészetet, és a törvényeket, mint - egy zseniális, racionális kontrollal megközelíthetetlen intuícióval dolgozó teremtmény által létrehozott - műalkotásokat fogták föl és tárgyalták. Vö. Noll: i.m. 14-15. o.

33/ Noll szerint az államjog lényegében megelégedett a törvényhozás szervezetének leírásával, a spekulatív államfilozófia pedig a törvényhozót elérhetetlen magasságokba emelte, és így minden kritika alól kivont fórumként fogta fel. Noll: i.m. 14. o.

34/ "A művészet egyrészt gyakorlat az elmélettel szemben, másrészt szabad alkotás a pusztá technikával szemben. Ennyiben a törvényhozás is tartalmazza a 'művészet' elemeit. Ez viszont ugyanúgy érvényes a joggyakorlat minden fajtájára is." Noll: i.m. 15. o. lábjegyzet.

35/ **Schneider**: i.m. 2. o.

36/ D. **Merten**: Gesetzgebungslehre in der Juristenausbildung. In: Gesetzgebungslehre. Grundlagen-Zugänge-Anwendung (szerk.: W. Schreckenberger) Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1986. 178. o.



## II. fejezet

### A TÖRVÉNYHOZÁS-TUDOMÁNY ÚJBÓLI MEGJELENÉSE ÉS FEJLŐDÉSE

#### I. A törvényhozás-tudomány (törvényhozástan) iránti igény

A II. világháborút követően - különösen azonban a hetvenes évtizedtől kezdődően - a kontinentális európai alkotmányos demokráciák fejlődésében olyan új **tendenciák** körvonalazódtak, amelyek a törvényhozás-tudomány szükségességét egyre sürgetőbben vetették fel. A törvényhozás kérdéseinek önálló diszciplinaként történő megközelítése így - a sajátos vizsgálati tárgy és módszer kimunkálása - mára a **törvényhozás-tudománynak** (törvényhozástannak) a **megszületését** és egyre jelentősebb fejlődését eredményezte.<sup>1/</sup>

#### 1. A törvényhozás-tudomány újbóli megjelenésének teoretikus előfeltételei

A törvényhozás-tudománynak, "amely a jogi normák formáját és tartalmát azzal a céllal vizsgálja, hogy kritériumokat, irányelveket és útbaigazításokat dolgozzon ki a racionális normaalkotásra és normakonstrukcióra vonatkozóan",<sup>2/</sup> - jelzésszerűen - az alábbi tényezőkre kellett tekintettel lennie:

a) A természetjog jelentőségéről folytatott korábbi vita sokat vesztett élességéből, miután a **legfontosabb természetjogi követelményeket** - amelyek korábban a jog tartalmára vonatkoztak - az alapvető jogok, az állami célok és feladatok, továbbá az alapvető alkotmányos elvek formájában - a demokratikus jogállami alkotmányok részeként - az **alkotmányszövegek deklarálták**, és így ezek az alapértékek mintegy a "pozitív jog báziselméleteként" kerültek posztulálásra.<sup>3/</sup>

b) Noha a modern demokratikus, alkotmányos jogállamokban a törvényhozás kitüntetett szerepet élvez, ez a tevékenység mégsem lehet az államhatalom korlátlan érvényesítésének eszköze. A **jogállamiság érvényesülésének alkotmányos követelménye** jelentős mértékben korlátok közé szorította a törvényhozói akarat kinyilvánítását, ami azzal a következménnyel járt, hogy a törvényalkotás során mindvégig az alkotmány által megállapított keretek között, az alkotmányi rendelkezésekre tekintettel nyílik lehetőség a politikai akaratok és törekvések törvényi tartalomkénti rögzítésére.<sup>4/</sup>

c) Jelentős átalakuláson ment keresztül a jog funkciója is: az életviszonyok stabilizátorából ezek változtatásának motorjává, az állami uralom és az individuális vagy korporatív szabadság közötti elhatárolás eszközéből a társadalmi irányítás eszközévé, valamint a "helyes" és "igazságos" tartósnak gondolt meghatározásából a célszerűségi szabályok átmeneti kötelezővé

nyilvánításává vált.<sup>5/</sup> Ezáltal a demokratikus alkotmányos államban a törvények az állami szabályozási jogkör és szabályozási akarat egyértelműen legitim kifejeződései lettek.

d) A törvényhozás ma már pluriform és heterogén képződményként<sup>6/</sup> jelölhető, amely pluriformitását a benne közreműködő szervektől és intézményektől, heterogenitását pedig a törvényi tartalom alakításában megjelenő eltérő érdektörékvésektől kapja. Korunk törvényhozása ugyanis az állami szervek, a politikai pártok, az érdekszervezetek és különböző társadalmi csoportok kooperatív döntéshozatali eljárásává vált, aminek következtében a törvényi tartalom hosszas kompromisszumkeresési folyamat során alakul ki. A modern plurális társadalomban a törvényhozás a különböző politikai erők számára nyitott, konkuráló akaratképzési folyamatot jelent, aminek következtében a parlament autonómiájának és szuverenitásának kérdése a pluralista demokrácia és képviselő elvének alárendelt.<sup>7/</sup>

e) Feltétlenül meg kell említeni azokat a változásokat is, amelyek a törvényhozási folyamat újszerű racionalizálásának, átláthatóságának és legitimációjának a követelményeivel függöttek össze.<sup>8/</sup> A törvényhozás-tudomány ugyan korábban is kidolgozott törvényhozás-metodikai és -technikai szempontokat, de ezek a törvényhozás megváltozott politikai feltételrendszere és jellege miatt már korántsem biztosították a törvényhozás racionalitását.<sup>9/</sup> Ezért olyan új megoldásokat kellett találni, amelyek a modern pluralista demokráciák politikai akaratképzésének sajátosságaira<sup>10/</sup> tekintettel teszik lehetővé az optimális eredmény elérését megkísérlő törvényhozást.

f) A törvények végrehajthatóságának szempontjai is egyre erőteljesebben vetődtek fel. Bár az alkalmazásorientált törvényalkotás és a célorientált törvényalkalmazás egységes célt képez, a törvények eltérő szabályozás-intenzitást és absztrakciós fokot mutatnak fel. A különböző törvénytípusokra - de a törvények szituáció- és időszzerű konkretizálásának szükségességére - tekintettel is a közigazgatás mozgástere növekszik a törvényalkalmazás során.<sup>11/</sup> Ezt a fejlődést a törvényhozásnak a törvényi tartalom kialakításánál figyelembe kell vennie.

g) A modern alkotmányos demokráciákban egyre nagyobb jelentőséget kell kapnia a törvények akceptálhatóságának is. Ez azonban nem csak a törvényhozási eljárás racionalitásának és transzparenciájának problémája. A törvények akceptálása az alkotmányos berendezkedés és a kormányzati rendszer legitimációjával áll szoros összefüggésben. A törvényhozásnak tehát - a legitimációra tekintettel is - a törvényi szabályozás céljait és tartalmát a polgárok számára érthetővé és meggyőzővé kell tennie annak érdekében, hogy a szándékolt szabályozás az érintettek körében elfogadást nyerjen.

## 2. A törvényhozás-tudomány megjelenésének praktikus okai

A törvényhozás problematikájának tudományos igényű vizsgálata azzal a jelenséggel is összefüggött, amely a modern alkotmányos demokráciákban a jogalkotás következtében létrejött normaözzönrel jelölhető. A modern társadalomban amiatt is egyre nehezebbé válik a hatásukat tekintve optimális törvények alkotása, mivel minél komplexebb a társadalom és minél autonómbb az egyes társadalmi területek, annál inkább emelkedik a szabályozási mennyiség, és a törvények egyre speciálisabbakká is válnak. Minél komplikáltabb az összjáték a technológiai változások és a társadalmi igények között, annál nehezebben becsülhető meg a valódi szabályozási igény és annál kevésbé ismerhető meg a szabályozás tartós következménye.<sup>12/</sup>

A törvények (jogszabályok) számának óriási növekedése - az ún. "törvényáradat" - okainak elemzése, valamint a törvények (jogszabályok) minőségével kapcsolatos jogos kritikák és kifogások szintén a törvényhozás tudományos megismerésének szükségességét váltották ki.

a) A normaáradat okai<sup>13/</sup> alapvetően a mai kor gyors technikai fejlődésében, valamint az ennek következtében végbemenő gazdasági és társadalmi változások nagyságában és mélységében keresendők. A társadalmi élet minden területén megnövekedett szabályozási igény szükségszerűen az ún. "eljogiasodáshoz" vezetett, mivel az állami feladatok rendkívüli mértékű kibővülése, az egyes társadalmi szférák "államosítása" jogszabályi rendezést követelnek, és így a modern társadalomnak "természetes szükséglete" a kormányzati irányítás. Ezt elsősorban a jognak mint kormányzási eszköznek a segítségével próbálják kielégíteni. Megfigyelhető továbbá az államszervezet növekvő komplexitása és funkcionalitása is, ami szintén a jogi szabályozás bővülésének irányába hat. A jogállam érvényesülésének követelményéből - különösen a törvényi fenntartás elvéből - adódóan, továbbá a szociális igazságosságra való törekvés - az esélyegyenlőség megvalósítása és a gazdaságilag gyengék védelme - következtében is állandó szabályozási szükséglet keletkezik, ami a törvények meghatározó és kiemelkedő szerepét idézte elő, és ez folyamatosan működő "törvénygyárrá" változtatta a parlamenteket. A modern pluralista demokráciákban az érdekcsoportok és az érdekképviselői szervezetek állandó befolyása a törvényhozásra a normaalkotás fokozódását és komplikáltabbá válását indukálja. Az erkölcsi és vallási szabályok, valamint a társadalmi konvenciók szerepének és hatásának gyengülése következtében a polgárok is elsősorban a jogi (leginkább törvényi) szabályozástól várják érdekeik és értékeik hathatós védelmét és biztosítását. A már jogilag rögzített viszonyok állandó újraszabályozást, módosítást, részletezést, és törvénysorozatok iránti igényt váltanak ki.

b) A törvényhozás (jogalkotás) iránt megnövekedett szükségletek fokozódó kielégítése azt eredményezte, hogy a jogszabályok mennyisége óriásivá duzzadt, s ezzel egyidejűleg a jogszabályok minősége jelentősen gyengült, mivel az eljogiasítás túl messzire terjedt: a jog mind több életviszonyt vont szabályozási körébe. Ennek következtében a jogi szabályozás túldifferenciált lett, a



szabályozás mélysége és részletezettsége túlzott mértékűvé, a szövegezés bonyolulttá és sokszor érthetatlenné vált, ami többször rendszertelen és ellentmondásos, egymással nem egyeztetett, és gyakran felesleges normaanyagot eredményezett. A felgyorsult normaalkotás időnként hevenyészett, átgondolatlan és túlpolitizált jogszabályokat produkál, amelyek gyorsan elavulnak. Ezért az azonos életviszonyokat rendszeresen újraszabályozzák, ami viszont jogbizonytalanságot eredményez. Problémát jelent a jogszabály kötelező erejének igénye és gyakorlati hatályosulásának alacsony foka közötti diszkrépancia, ami a jogkövetés elmaradásának következtében a jog normatív erejét gyengíti.

A jogalkotással összefüggésben megfogalmazott kritikai észrevételek tehát a jogalkotás tudományos igényű elemzését, és a felmerült problémák megoldására vonatkozó elképzelések kidolgozását, a jogi normaalkotó tevékenység jelentős racionalizálását - azaz a jogalkotás állapotából adódó kihívások vizsgálatát és e kihívásokra adott válaszok megfogalmazását - várta a törvényhozás-tudománytól, mintegy kijelölve a törvényhozás-tudomány fő kutatási irányait is.

### 3. A törvényhozás-tudomány nehézségeiről

A modern törvényhozás problémái - a fentiekre is tekintettel - rendkívül összetettek. A problémák megoldására, illetőleg kezelésére irányuló erőfeszítések ezért komoly próbatétel elé állítják a törvényhozás-tudományt. A törvényhozással kapcsolatos mai jelenségek vizsgálata és elemzése mindenképpen új szemléletet és újszerű megközelítést kívántak meg, de ezek csak fokozatosan alakulhattak ki és nyerhettek teret. Ennek okai az alábbiakban foglalhatók össze:

a) Bár a törvényhozás-tudomány önállóvá válásához jelentős lökést adott az a felismerés, hogy a jogalkotás kérdéseinek komplex vizsgálata egyik - ún. "hagyományos" - jogtudományi ágban sem végezhető el maradéktalanul, mégis sokáig vitatott volt, hogy lehet-e egyáltalán önálló törvényhozás-tudományról (törvényhozástanról) beszélni. Ebben az is komoly mértékben közrehatott, hogy a korábbi jogtudományi kutatás - nemzetközi mércével mérve is - évtizedeken át "jogalkalmazás-centrikus" volt, ami azt jelentette, hogy a jogtudományi megismerés tárgya a fennálló jogra korlátozódott: a jogdogmatika a jogi normák posztnatális fázisára, a kibocsátás utáni állapotra koncentrált, és alapvetően figyelmen kívül hagyta a norma keletkezési, prenatális fázisát.<sup>14/</sup> Jóllehet a törvényhozással kapcsolatban egyre több olyan praktikus, gyakorlati ismeret halmozódott föl, amelyek tudományos rendszerezése mellőzhetatlenné vált, és amelyek a törvényhozás (jogalkotás) számára egyre inkább nélkülözhetetlen segítséget jelentettek, a szakirodalomban máig vitatott az e kérdésekkel foglalkozó szakterület jogalkotás- vagy törvényhozás-tudománykénti, törvényhozástankénti, törvényhozáselméletkénti stb. elnevezése.<sup>15/</sup>

b) A másik probléma - a jogtudomány jogalkalmazás-centrikus megközelítése miatt is - a törvényhozás-tudomány interdiszciplinaritásának kérdésével kapcsolatosan merült fel. Egyes megközelítések ugyanis a törvényhozás-tudományt nem specifikusan jogi diszciplínaként, azaz a jogtudományba tartozóként fogták fel, hanem olyan interdiszciplináris tudományként jelölték, amely a jogtudománnyal szomszédos tudományok sorát - különösen a szociológiát, a pszichológiát, az informatikát, a lingvisztikát, a politikatudományt és a közgazdaságtudományt<sup>16/</sup> - olvasztja magába, aminek következtében a törvényhozás-tudomány több tudományág határterületén alakulhat csak ki. Más megközelítés szerint viszont a törvényhozás-tudomány a jogtudományba tartozik, mivel a jog csak a jogtudománynak a fő megismerési tárgya, és más tudományágak számára csak a megismerés melléktárgyát jelenti.<sup>17/</sup> Igaz, hogy a jogalkotással foglalkozás nem kizárólag a jogtudomány, hanem más tudományágak szakterülete is - mind *lex lata* és mind *lex ferenda* vonatkozásában -, és a jogtudomány többször igényli más tudományágak segítségét, de e diszciplínák csak segédtudományokként jelennek meg a törvényhozás-tudomány perspektívájának szemszögéből.<sup>18/</sup> A törvényhozás-tudománynak a tudományok rendszerében való elhelyezésével kapcsolatban mára egyre inkább elfogadottá vált, hogy e diszciplína az állam- és jogtudományok körébe tartozó, alapvetően teoretikus és erőteljesen praxisorientált tudomány, amelyet sajátos komplexitás és interdiszciplinaritás jellemez.<sup>19/</sup>

c) Sajátos probléma merült fel a törvényhozás-tudomány céljának meghatározásával kapcsolatban is: képes-e a törvényhozás-tudomány hozzájárulni az "optimális" törvények megalkotásához. Ez a kérdésfeltevés azonnal involválja annak megválaszolását, hogy mikor tekinthető adott törvény optimálisnak. Erre vonatkozóan megállapítást nyert, hogy akkor "jó" - azaz hatásoptimalis - valamely törvény, ha teljesíti a funkcionalitás és effektivitás követelményét mind a címzetteknek való megfeleeltség, mind a végrehajtásnak való alkalmasság tekintetében.<sup>20/</sup> Megjegyzendő azonban, hogy a törvényhozás-tudomány céljaként az optimális törvények megalkotásához való hozzájárulás attól is függ, hogy a mai modern társadalmakban alkothatók-e egyáltalán minden szempontból kifogástalan törvények - vagy éppen a társadalom komplexitása következtében erre már alapvetően nincs is lehetőség. Mégis, a törvényhozás-tudomány alapvető célja csak az lehet, hogy minden eszközzel segítse a törvényalkotás és a törvényi szabályozás funkcionálásának és hatékonyságának növelését.

d) A következő problémát a törvényhozás-tudomány feladatával kapcsolatos kérdések eldöntése okozta. Mára egyértelművé vált, hogy e tudományág feladata a tudományos tárgyilagosság és elfogulatlanság alkalmazásával és az ehhez igazított adekvát tudományos nyelv kidolgozásával hozzájárulni a törvényhozási tevékenység jelentős javításához, a törvények tartalmi és formai követelményeinek kidolgozásához és érvényesítéséhez. Ezért a törvényhozás-tudománynak - mint minden más tudománynak - alapvető



funkcióit a törvényhozással összefüggő területek megismerése, az erre vonatkozó analízis és kritika, valamint a törvényhozói döntések kidolgozásában való részvétel jelenti. E felfogás azonban csak a nyolcvanas években, fokozatosan vált elismertté.

e) Problémaként vetődött fel a **törvényhozás-tudomány** (törvényhozástan) - politikai szempontú - **hasznosságának megítélése** is. E tudomány hasznossága ugyanis nem azt jelenti, hogy naprakész törvényi előterjesztéseket, törvényi döntési tervezeteket és alternatívákat szállít a politikai vezetés számára, mégpedig az éppen aktuális hatalmi erőviszonyoknak, személyes ambícióknak megfelelően. Ezt azért sem teheti meg, mivel ezáltal átvinné a kifejezetten politikai kérdések előzetes eldöntését, amit azonban a törvényhozás-tudomány eredményei semmiképpen sem helyettesíthetnek.<sup>21/</sup>

## **II. A törvényhozás-tudomány (törvényhozástan) mai helyzetéről**

Valamely tudományág intézményesülését és professzionalizációját (szaktudománnyá válását és hivatásszerű szakmai művelését) a tudományszociológiai irodalomban megállapított kritériumok alapján viszonylag pontosan meghatározható **paraméterekkel** lehet mérni.<sup>22/</sup>

E paraméterekre tekintettel ma már megállapítható, hogy a törvényhozás-tudomány - a felmerülő nehézségek ellenére - a hetvenes-nyolcvanas években egyre markánsabb alakot öltött. Az azóta eltelt időben ugyanis több monográfia<sup>23/</sup>, tanulmánykötet<sup>24/</sup> és számos tanulmány, továbbá önálló folyóiratok<sup>25/</sup> megjelenése jelezte a törvényhozás modern tudományának fokozatos fejlődését. Az elmúlt években egyes európai országokban<sup>26/</sup> nemzeti törvényhozási társaságokat alapítottak, és 1991 decemberében sor került a Törvényhozás Európai Társaságának<sup>27/</sup> a megalakítására is, amit egyrészt a növekvő európai integráció, másrészt azoknak az új országoknak a csatlakozása tett szükségessé, amelyekben a demokratikus törvényhozási eljárás kialakítása és működtetése a politikai rendszer megváltozása után sürgető feladattá vált.<sup>28/</sup>

**Néhány fejlett demokratikus államban a törvényhozás-tudomány helyzetét és fejlődését az alábbiak jellemzik:**<sup>29/</sup>

a) **Ausztriában** a hetvenes években a jogászoknak a legiszlatórikus kérdések felé fordulását egyre több tanulmány és jelentés megfogalmazása jelezte. Az osztrák törvényhozástudományt - amelyben korábban erős jogi-technikai színezet és főként a formál-tudományokkal való kapcsolattartás volt megfigyelhető - mára a társadalomtudományok - különösen a lingvisztika - irányába történő nyitás jellemzi.<sup>30/</sup> A törvények filológiai és normaelméleti tárgyalását követően egyre több logisztikai vizsgálódás jött létre. A nyolcvanas évek óta referátumok sorában találhatók olyan javaslatok és tanácsok, amelyek hasznos

ajánlásokat jelentenek a törvénytervezetek megfogalmazására vonatkozóan. A törvényhozási technika jobbá tételét szövetségi szintű törvényhozási iránymutatás alkalmazásával biztosítják.

b) Az Amerikai Egyesült Államokban a jogi fakultásokon a "Legislation" általában oktatott tantárgy. Ehhez jogesetek tanulságos gyűjteményét állították össze, amelyek mindenekelőtt a törvények létrejöttével és azokkal a követelményekkel foglalkoznak, amelyeket a törvények tartalmára és formájára vonatkozóan állítottak fel. Emellett az amerikai jogi folyóiratokban értekezések sokasága tárgyalja a törvénytervezetek megfogalmazásának kérdését, ami praktikus jellegénél fogva segíti a képviselők törvénykezdeményezési tevékenységét. A jogalkotásra vonatkozó privát nemzeti konferenciák tárgyalásai következtében (formálisan) létrejött a "Standards of American Legislation", amely húzóerejét ajánlásaival fejtí ki. A washington-i "National Center for Legislative Research" mellett több egyetemen (így a Columbián és a Harvardon) hasonló kutatási intézmények jöttek létre, amelyek a törvényhozás kérdéseit kutatják.

c) Franciaországban az alkotmányi szabályozás következtében - a szemprezidenciális kormányzati rendszer sajátosságához igazodva - a kormány széleskörű jogalkotási kompetenciával rendelkezik, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a parlament (Nemzetgyűlés) törvényhozási jogköre korlátozott. Az általános törvényhozási problémákkal foglalkozó francia irodalom viszonylag alacsony számú: a vizsgálódások jórészt - az alkotmányjogi megközelítést alkalmazva - a parlamenti és a kormányzati jogalkotás viszonyának kérdéseit taglalják.

d) A Német Szövetségi Köztársaságban már a hatvanas években megkezdődött a törvényhozási eljárás és a törvényhozás produktumainak szisztematikus vizsgálata. A hetvenes években felvetődött a törvényhozástan szükségességének és a törvényhozási elmélet kialakításának igénye.<sup>31/</sup> A törvényhozás kérdései iránti tudományos érdeklődés fokozódása abban is megmutatkozott, hogy a Német Államjogászok Egyesülete "Törvényhozás a jogállamban" címmel tartott konferenciát.<sup>32/</sup> Már a nyolcvanas években több egyetemen bevezetésre került a törvényhozástan oktatása is. A törvények szabályozástechnikájára, felosztására, tagolására, nyelvezetére és megfogalmazására - Ausztriához hasonlóan - Németországban is ismert az ún. "Törvényhozási iránymutatások" útmutató, amelyik a szövetségi minisztériumok közös ügyrendjének részét képezi.<sup>33/</sup>

e) Nagy-Britanniában a törvényhozás alapvető vizsgálatának tradíciója - amely Hobbes, Locke és Bentham nevéhez fűződött - a XX. századra jelentős változáson ment keresztül. Az angol jogrendszer sajátosságából adódóan is a jogalkotási kérdésekre vonatkozó tudományos érdeklődés elsősorban a kormány jogalkotó hatalmára koncentrálódott, és a kormány rendeletalkotási kérdéseit vizsgálták. A rendeleti jog növekvő szerepe háttérbe szorította mind a törvényi jogot (Acts of Parliament), mind a common law-t. Az állami jogalkotás javítása érdekében azonban a

harmincas évektől kezdődően több hivatalos jelentés is készült. A törvényhozási kérdésekkel 1980 óta új folyóirat (Statute Law Review) és egyesület (Statute Law Society) foglalkozik. A nyolcvanas években jelentős munkák születtek, amelyek a törvényhozási folyamat bemutatására tesznek kísérletet.<sup>34/</sup>

f) Svájcban viszonylag korán felismerték a mai törvényhozás összetett problematikáját,<sup>35/</sup> amelynek megoldása érdekében ma már intenzív tudományos kutatást és oktatást folytatnak. A svájci jogászszövetség tekintélyes és jelentős kötetet produkált a jogalkotás problémáival kapcsolatban. Külön kiemelendők azok a törvényhozási szemináriumok, amelyek - a német példához hasonlóan - a legiszlatorikus problémák gyakorlati megoldását hivatottak tanítani.<sup>36/</sup>

A fentiekre tekintettel joggal állapítható meg, hogy a "régi-új" törvényhozás-tudomány - a már meglévő eredményeit is figyelembe véve - a hetvenes-nyolcvanas évektől kezdődően - legalábbis Európa nyugati részén - dinamikus fejlődésnek indult.

### Jegyzetek

1/ H. Hill 1982-ben megjelent művében még joggal állapíthatta meg, hogy a törvényhozás tudománya kezdeti stádiumban van. Einführung in die Gesetzgebungslehre. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1982. 2. o. T. Schulze-Fielitz 1988-ban a törvényhozással, mint jogtudományi témával kapcsolatban már úgy nyilatkozik, hogy ez "meredek karrierugrást" tud maga mögött. Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung. Duncker & Humblott, Berlin, 1988. 1. o.

2/ P. Noll: Gesetzgebungslehre. Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, Reinbeck, 1973. 15. o.

3/ Vö. W. Schreckenberger: Die Gesetzgebung im demokratischen Rechtsstaat. In: Politik als gelebte Verfassung (szerk. J. Jekewitz - M. Melzer - W. Zeh) Westdeutscher Verlag, Opladen, 1980. 81. o.

4/ Vö. Petrétai József: Jogállam és hatalommegosztás. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Kiss László) Pécs, 1996. 9. o.

5/ H. Schneider: Gesetzgebung. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1992.(2) 1. o.

6/ Vö. U. Krüger: Der Adressat des Rechtsgesetzes. Duncker & Humblott, Berlin, 1969. 13. o.

7/ Vö. H. **Oberreuter**: Entmachtung des Bundestages durch Vorentscheider auf höchster politischer Ebene? In: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung (szerk. H. Hill) Duncker & Humblott, Berlin, 1989. 122. o. Részletesebben l. az V. fejezet III. 2. a) és d) pontokban.

8/ Vö. H. **Hill**: Bemühungen zur Verbesserung der Gesetzgebung. Zeitschrift für Gesetzgebung 1993. 1. szám 5-9. o.

9/ Karpen - Maihofert idézve - megállapítja, hogy a törvényhozás a modern demokráciákban már nem a karizmából és a tradícióból (Max Weber) legitimálható, hanem a racionalitásból: - a formálisan racionális és ezáltal legitimként akceptált eljárásból, ahogy ez az demokrácia alkotmányos szervezetében rögzítve van, és  
- a materiálisan racionális és ezáltal legitimként konszenzusos célokból és értékekből is, ahogy ez az alapvető jogok garanciáiban megerősítettek. U. **Karpen**: Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland. In: uő.: Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungslehre. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1989. 41. o.

10/ A pluralista demokráciák politikai akaratképzésének sajátossága, hogy nincs valamely kiemelt fórum által kötelezően megfogalmazott "közérdek" (vagy közjó); ez a pluralista alkufolyamat eredményeként csak utólagosan jelenik meg. C. **Böhret**: Gesetzgebung - Programmatische Ordnung oder tagespolitische Reaktion? In: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. 70. o.

11/ **Hill**: Bemühungen... 8. o.

12/ C. **Böhret**: Zuerst testen - dann verabschieden: Erfahrungen mit der Prüfung von Gesetzentwürfen. Zeitschrift für Gesetzgebung 1992. 3. szám 193-194. o.

13/ E problémakör vizsgálatát l. H. **Hill**: Einführung... 45.o.; E. **Hippel**: Rechtspolitik. Duncker & Humblot, Berlin, 1992. 93. o.; V. **Kubep**: Theorie der Gesetzgebung. Springer Verlag, Wien-New York, 1987. 3. o.; H. **Schulze-Fielitz**: i.m. 1-8. o.; G. **Brunner**: A működő jogállam jogalkotásának mai problémái. in: Jogalkotás a jogállamban (szerk.: Wéber Attila) Politikatörténeti Alapítvány. 1993. 7-18. o.; C. O. **Lenz**: "Gesetzesflut" und ihre Eindämmung. In: Politik als gelebte Verfassung (szerk.: J. Jekewitz - W. Zeh) Westdeutscher Verlag, Opladen, 1980.; Kiss László: A törvényalkotás a XX. szd. végén. Nemzetközi és hazai tükrök. In: Kiss László - Petrétei József: A törvényhozásban alapvonásai. JPTE AJK. Pécs, 1996. 55-72. o.; Szamel Katalin: A jogalkotási eljárás problémái Magyarországon. Allam- és Jogtudomány, 1994. 3-4. sz. 269-273. o.



14/ Vö. D. Merten: Gesetzgebungslehre in der Juristenausbildung. In: Gesetzgebungslehre. Grundlagen-Zugänge-Anwendung (szerk.: W. Schreckenberger) Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1986. 178. o.

Hans Huber svájci közjogász joggal állapította meg a következőket: "Az a jogtudomány, amelyik a dogmatikára korlátozódik, alulfejlett; a jogalkotás mellőzésével lényeges tudományos törekvést mulaszt el." Idézi H. Schneider: i.m. 3. o.

15/ A terminológiai különbségeket - az egyes szerzők által alkalmazott elnevezéseket - áttekinti V. Kubeš: i.m. 4-8. o. A terminológiai megkülönböztetésekkel részletesebben e munka III. fejezete foglalkozik.

16/ Vö. R. Bender: Gesetzgebungswissenschaft. In: Ergänzbare Lexikon des Rechts. Luchterhand Verlag, Neuwid, Kriftel, Berlin, 1992. 1. kötet, 3/50. 1. o. és Hill: Bemühungen... 3. o.

17/ Vö. Merten: i.m. 178. o.

18/ E különbségtétel nem diszkriminációt fejez ki, mivel más diszciplinák szempontjából a jogtudomány jelenik meg segédtudományként. A közgazdaságtan, a szociológia, a politológia stb. mindenkori álláspontjából kiindulva és mindenkori módszereinek megfelelően vizsgálhatja, hogy valamely jogi norma gazdasági szempontból hasznosnak, társadalmilag akceptálhatónak, politikailag érvényesíthetőnek stb. minősíthető-e, és ennek során nincs különbség abban a tekintetben, hogy az adott norma még csak tervezett, vagy már megalkotott-e. Merten: i.m. 178. o.

19/ A törvényhozás-tudomány sajátosságait részletesebben a III. fejezet tárgyalja.

20/ Vö. Hill: Einführung... 96. o.

21/ Ha viszont a politikai vezetés tudatosan és közvetlenül igényli a törvényhozás-tudomány részvételét a törvényhozási folyamatban, akkor már a politikai előkészítés fázisában előtérbe kerülhet a tudomány kritikai-elemző és alternatíva-előkészítő funkciója.

22/ Vö. Bihari Mihály - Pokol Béla: Politológia. Universitas Kiadó, Budapest, 1992. 18-20. o. Az intézményesültség és a professzionalizáció általánosan elfogadott kritériumai - Bihari szerint - az alábbiak:

a) Viszonylag egzaktan megkülönböztetett kutatási tárgy, terület, a szaktudomány általánosan használt speciális szaknyelvének, szakmai fogalmainak a kialakulása, a tudományok rendszerében elfoglalt hely megközelítő tisztázása.

b) Szakosodott kutatási és oktatási szervezetek, illetve szervezeti egységek léte.

c) Teljes munkaidőben és hivatásszerűen folytatott kutató és oktató tevékenység.

- d) Célzott kutatási programok.
- e) A tudományos és a szaktevékenységet folytatók felsőfokú szakképzése.
- f) Tudományos minősítés megszerezhetősége az adott szakterületen.
- g) Kifejezetten az adott szaktudomány művelésére, terjesztésére alakított szakmai szervezetek, fórumok léte és működése.
- h) Speciális szakfolyóiratok megjelenése.
- i) Az adott szaktudomány nemzetközi szervezeteinek munkájába való bekapcsolódás.

Természetesen adott szaktudomány művelése lehetséges és létezik az intézményesülés megfelelő szintjének elérése nélkül is, egy-egy kutató, esetleg szűkebb szakmai csoportok, más szakterületekről átható, illetve más szaktudományok keretében művelt kutatások formájában a preintézményesültség időszakában is.

23/ Ezek közül a legjelentősebbek a következők: W. Hugger: Gesetze - Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1983.; T. Fleiner-Gerster: Wie soll man Gesetze schreiben? Verlag Paul Haupt, Bern-Stuttgart, 1985.; V. Kubep: i.m.; T. Schulze-Fielitz: i.m.; D. R. Miers - A. C. Page: Legislation. Sweet & Maxwell, London 1990. (2); H. Schneider: Gesetzgebung. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1991.;

24/ A legfontosabbakat említve: Gesetzgebung (szerk.: G. Winkler - B. Schilcher) Springer Verlag, Wien-New York, 1981.; Rechtstheorie und Gesetzgebung (szerk.: I. Tammelo - E. Mock) Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main-Bern-New York, 1986.; Gesetzgebungslehre. Grundlagen-Zugänge-Anwendung (szerk.: W. Schreckenberger) Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1986.; Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik (szerk.: D. Grimm - W. Maihofer) Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 13. kötet, Westdeutscher Verlag, 1988.; Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung (szerk. H. Hill) Duncker & Humblott, Berlin, 1989.

25/ A nyolcvanas években Európában több folyóirat jelent meg, amely a törvényhozás kérdéseivel foglalkozott, mint pl. Németországban a "Zeitschrift für Gesetzgebung", és a "Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaften", Nagy-Britanniában pedig a "Statute Law Review".

26/ Így pl. Svájcban, Ausztriában, Spanyolországban, Görögországban, az NSZK-ban és Svédországban.

27/ European Association of Legislation (EAL). A társaság tagjai azt a célt tűzték maguk elé, hogy a törvényhozás tudományának elméleti és gyakorlati ismereteit - a nemzeti sajátosságok és az európai fejlődés figyelembe vételével - elmélyítik, s a szerzett tapasztalatokat az egyes országok között kicserélik. A Társaság ülésén az Európai Közösség mellett Portugália, Olaszország, Svédország, Görögország, Belgium, a Szovjetúnió, Csehszlovákia, az USA, Dánia, Magyarország, Írország, Finnország, Luxemburg,

Hollandia, Lengyelország, Ausztria, Nagy-Britannia, Bulgária, Franciaország, Svájc, Spanyolország, Norvégia és Németország képviseltette magát. Albánia, Románia, Jugoszlávia és Izland pedig kinyilvánította a további közreműködésre vonatkozó érdeklődését. L. erről U. **Karpen**: Zum Stand der Gesetzgebung in europäischen Ländern. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 1992. 3. szám 268-276. o.

28/ **Karpen**: Zum Stand... 268. o.

29/ **Vö. Schneider**: i.m. 3-8. o.

30/ **Vö. M. Stelczer**: Entwicklung Charakteristik und Möglichkeiten der Gesetzgebungslehre in Österreich. Zeitschrift für Gesetzgebung 1986. 2. szám. Idézi Kiss L.: i.m. 71. o.

31/ Ezzel kapcsolatban **R. Bender** "Notwendigkeit einer Gesetzgebungslehre" című műve (1974), és **J. Rödiger** által szerkesztett két jelentős tanulmánykötet - "Vorstudien" (1975) és "Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung" (1976) - említetők meg.

32/ Gesetzgebung im Rechtsstaat (szerk. **K. Eichenberger**, **R. Novak**, **M. Klopfer**), Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 40. kötet, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1982

33/ Megtalálható **Kiss L. - Petrétai J.**: i.m. 327-332. o.

34/ **D. R. Miers - A. C. Page**: Legislation. London, 1982. és **M. Zander**: The law-making process. London, 1985 (2) könyvei emelhetők ki.

35/ Ebben úttörő szerepe volt **Peter Noll** "Gesetzgebungslehre" c. kötetének (1. a 2. jegyzetet).

36/ A murteni törvényhozási szeminárium, valamint a svájci Igazságügyi Minisztérium kurzusain évente mintegy 80-100 fő - politikusok, különböző csúcsszervek dolgozói, szövetségi, kantonális és községi hivatalnokok - vesz részt. Ezekben a kurzusokon főleg szabályozási metodikát tanítanak, illetve a jogalkotási hibák felfedezésének technikáját lehet elsajátítani. Németországban - Hamburgban és Freiburgban - ugyancsak szervezett tanfolyamokon készítik fel a jogszabályalkotókat feladataik ellátására. **Kiss László**: i.m. 71. o.

### III. fejezet

## TÖRVÉNYHOZÁS-TUDOMÁNY - TÖRVÉNYHOZASTAN

### I. A törvényhozás-tudomány és a törvényhozástan

A törvényhozás-tudománnyal kapcsolatban is igaz az az állítás, hogy **valamely tudományág megszületésének és önállóságának bizonyításához szükség van tárgyának és módszerének körülhatárolására, továbbá olyan új fogalmi és nyelvi kategóriák felmutatására, amelyek alapján az adott tudományágat markánsan el lehet különíteni más tudományágaktól, és - ennek következtében - egyúttal kijelölhető a helye a tudományok rendszerében is.**

#### 1. A törvényhozás-tudomány fogalma

A törvényhozás-tudomány fogalmát elsőként a **tudomány-fogalom** értelmezésével szükséges összevetni. Megjegyzendő azonban, hogy a tudomány fogalma maga is vitatott.<sup>1/</sup>

**Tudomány** alatt - általános értelemben - a természet, a társadalom és a megismerés (emberi gondolkodás) objektív összefüggéseiről, fejlődéstörvényeiről felhalmozott ismeretek és következtetések rendszerezett összessége, a valóságot adekvátan tükröző ismeretek rendszere értendő.<sup>2/</sup> A tudomány fogalma - más aktivitási területektől való elhatárolása szerint - az emberi tevékenységnek az a területe, amelyen azzal a céllal tevékenykednek, hogy egyrészt tudást<sup>3/</sup> produkáljanak (kutatás), másrészt ezt a tudást szisztematizálják (elmélet).

A **materiális tudományfogalom**<sup>4/</sup> szerint a tudomány adott kérdés problémavonatkoztatott, ténybelileg megalapozott, racionálisan ellenőrizhető szakmai kifejtését - vizsgálatát, elemzését, magyarázatát és vitáját - jelenti, amely utasításoktól és egyéb társadalmi kényszerektől mentesen, **szakadekvát módszerek alkalmazásával, önmeghatározott értékrendszer** alapulvételével, az adott tudományterület ismereteinek bevonásával történik.<sup>5/</sup>

A **probléma-vonatkoztatottság** azt jelenti, hogy adott kérdés kapcsán a kiindulást az a probléma képezi, amit tudományos módszerekkel vizsgálni akarnak. A **ténybeli megalapozottság**ot azt biztosítja, hogy a tudományos megoldás lehetősége vagy lehetetlensége a kérdésről folytatott interaktív vita folyamán születik meg. **Racionálisan ellenőrizhető** minden megállapítás, ami a tudományos módszer instrumentáriumával a tudományos munka eredményét jelentő szaktudás alkalmazása körében igazolható, illetve tagadható. Ehhez azonban az eredményre vezető út (alkalmazott eljárás) és az okok ismerete egyaránt követelmény. Az utasításoktól való mentesség a tudomány lényegi elemét alkotja, mivel így biztosítható az értékek önmeghatározottsága és



az állítás problémára vonatkoztatottsága, ezáltal ezek objektivitása. Az utasítás-mentességet a finansziális szabadságnak is ki kell egészítenie.<sup>6/</sup>

A fenti megállapításokat figyelembe véve a törvényhozás kérdéseivel való tudományos foglalkozás akkor teljesül, ha:

- kimutatható a törvényi, illetve jogi norma alkotására, mint érzékelhető jelenség oksági összefüggéseinek megismerésére irányuló törekvés, amely
- ezt a jelenséget meghatározott szakterület részeként tárgyalva tárgyasítható, az oksági összefüggéseket feltáró, rendszerezett ismeretekhez vezet, és
- ennek módszertanát a szakterület sajátosságaihoz igazítva alakítják ki.<sup>7/</sup>

## 2. A törvényhozás-tudomány és a törvényhozástan fogalma és viszonya

A törvényhozás-tudomány és a törvényhozástan fogalma azonban a szakirodalomban vitatott.<sup>8/</sup>

a) Ismert olyan felfogás, amely a törvényhozás-tudományt törvényhozáselméletre és törvényhozástanra osztja fel. Eszerint a törvényhozáselmélet alatt a törvényhozás tudományos leírását és magyarázatát értik, és ezen belül tesznek különbséget a jogtudományi, a politikatudományi és a jogszociológiai kutatások között. A törvényhozást - a törvényhozáselmülethez képest - cselekvésorientáltnak fogják fel, mivel ez arra törekszik, hogy bemutassa, milyennek kell lennie a törvényhozásnak. Eszerint a törvényhozástan eljárásstanra, módszertanra és technikatanra osztható fel.<sup>9/</sup>

b) A szakirodalomban azonban van olyan megközelítés is, amely a törvényhozás-tudományt szinonimaként használja a törvényhozástannal,<sup>10/</sup> és ez utóbbi alatt a tudományos tevékenység eredményeként létrejött nézetekből leszűrt ismereteket érti. A szinoním fogalomhasználat annyiban elfogadható, hogy valamely tan rendszerezett ismeretei a tudomány produktumaira épülnek, tudományos megalapozottságúak, és ezért tételeinek állandó és élő kapcsolatban kell állniuk a tudományos megismerés eredményeivel és módszereivel. Ebben a megközelítésben a törvényhozás-tudomány és a törvényhozástan megkülönböztetésére csak annyiban kerül sor, amennyiben törvényhozástannak azt a tudományos tevékenységet és tevékenységi területet nevezik, amelyek kérdésfeltevései és eljárásmódja közvetlenül a törvényhozási gyakorlat számára szolgáltat tudományos ismereteket,<sup>11/</sup> azaz a praxisorientált szemléletmódot helyezi előtérbe.

A fentiekre tekintettel a továbbiakban törvényhozástan alatt a törvényhozási tudományon belül az a tudományterület értendő, amelynek - természetesen viszonylagos értelemben - már letisztult fogalmi apparátusa van, és célja a törvényhozási gyakorlatának közvetlen segítése. A törvényhozástannak a

törvényhozás-tudományon belüli elhelyezése - tekintettel a tudomány és a tan közötti megkülönböztetés viszonylagosságára - egyúttal lehetővé teszi e két elnevezés szinoním használatát is.

## II. A törvényhozástan fogalma, tárgya és részterületei<sup>12/</sup>

### 1. A törvényhozástan fogalma

A törvényhozástan fogalma a szakirodalomban kettős értelemben használatos: egyrészt - tágabb értelemben - jogalkotástant értve alatta, másrészt szűkebb értelemben, kifejezetten a parlament által alkotott, formális értelemben felfogott törvényalkotást vizsgáló tudományként.<sup>13/</sup>

A törvényhozástan a törvény- (jog)alkotás:

- tárgyával (a szabályozandó társadalmi viszonytal és a szabályozással elérni kívánt céllal),
- eljárásával (a jogi norma létrejöttének folyamatával, az ebben résztvevők, illetve közreműködők lehetőségeivel és tényleges hatásukkal),
- módszerével (a normaalkotáshoz felhasználható ismeretszerzési megoldásokkal) és
- technikájával (azaz a norma konkrét megfogalmazásánál figyelembe veendő szempontokkal) foglalkozik.

a) A törvényhozástan tehát tágabb értelemben jogalkotástant jelent, amely nem korlátozódik a formális értelemben felfogott törvények meghozatalára, hanem az összes jogi norma alkotásának vizsgálatát, elemzését, összefüggései feltárását és javításának lehetőségeit kutatja, azaz a jogalkotás helyzetének diagnosztizálásától a javasolt terápiák megfogalmazásáig terjedő szakaszt öleli fel. Ennek megvalósítása érdekében a törvényhozástan:

- kritikus okkutatást és okelemzést végez a normaalkotás igényének indokoltságára és lehetőségeire vonatkozóan,
- alternatív szabályozási variációkat és formákat, továbbá korszerűsítési és továbbfejlesztési megoldásokat dolgoz ki a normaalkotás elméletével összefüggésben, valamint
- tudományosan előképzett törvényhozási szakértők felkészítésével járul hozzá a jogalkotás gyakorlatának javításához.

b) A törvényhozástan szűkebb értelemben a formális törvény megalkotásának eljárásával és a törvénynek mint ennek az eljárásnak a produktumával foglalkozó tudomány. A szűkebb értelemben felfogott törvényhozástan csak vizsgálati tárgyat - a törvényi normát és a parlamenti, illetve azzal összefüggő törvényhozási folyamatot - tekintve tér el a tágabb értelemben felfogott törvényhozástantól, más vonatkozásban azonban - mind jellegét, mind módszerét tekintve - azzal megegyezőnek minősíthető.

A törvényhozásban az állam- és jogtudományok<sup>14/</sup> körébe tartozik, mivel a jog létrejöttének alapvető, és a jogrend szempontjából meghatározó módjával foglalkozik, de feladatának csak akkor tud eleget tenni, ha a legkülönbözőbb tudományágak ismeretanyagát is integrálja.

## 2. A törvényhozásban tárgya

A tágabb értelemben felfogott törvényhozásban materiális tárgya alapján különbözik más állami alaptevékenység - pl. a közigazgatás vagy a jogalkalmazás - kérdéseit vizsgáló tudományoktól, mivel a törvényhozásban a törvény-, (illetve a jog)alkotás összefüggéseit kutatja.

A törvényhozásban tárgya nem pusztán a jogi norma, hanem azoknak a társadalmi viszonyoknak és realitásoknak a vizsgálata is, amelyekre a jogszabályok vonatkoznak vagy hatást gyakorolnak, illetve amelyek az adott szabályozási körben a jogalkotást befolyásolják. Ezért a törvényhozásban mind a jogi pozitivitást mint a jogi tényállás- és jogkövetkezmény megfogalmazását (norma-oldal, vagy másképpen jogdogmatika), mind ennek tényleges megvalósulását mint a norma effektivitását (valóság-oldal, vagy másképpen jogérvényesülés) vizsgálja. E két aspektus együtt alkotja a jogalkotásnak, mint a törvényhozásban tárgyának tartalmát.

A törvényhozásban egyúttal elemzi a jogalkotó, illetve a jogalkotásban közreműködő szervek tevékenységét, szervezeti és működési mechanizmusait, a közreműködés lehetőségeit, illetve módját, és az elemzés alapján törekszik tevékenységük szabályszerűségeinek feltárására, továbbá a jogalkotásra vonatkozó normatív előírások kidolgozására, megfogalmazására is.

Az előző megállapításból következik, illetve a törvényhozásban jellegéből is adódik az az immanens nehézség, amit a jogalkotás kérdésével szintén foglalkozó más tudományágak részaspektusainak és -eredményeinek egy egységes törvényhozásban történő összefoglalása jelent. Az erre irányuló kísérlet alapján a törvényhozást - a szakirodalomban fellelhető megközelítéseket figyelembe véve - az alább ismertetésre kerülő öt, egymástól részben elkülöníthető, ugyanakkor egymástól elválaszthatatlan főbb részterületre szokás felosztani,<sup>15/</sup> szem előtt tartva azonban azt a ma már egyre kevésbé vitatható állítást, hogy a törvényhozásban - mind vizsgálati tárgyát, mind alkalmazott módszerét tekintve - a jogtudományon belül önálló tudományágot képez.<sup>16/</sup>

## 3. A törvényhozásban főbb részterületei<sup>17/</sup>

A törvényhozásban főbb részterületeit a következők alkotják:

a) **Törvényhozás-elmélet.** A törvényhozás-elmélet területén reflexív módon foglalkoznak a jogalkotásra vonatkozó ismeretek tudományos feldolgozásának és kapcsolódásának lehetőségeivel és

határaival. Ide tartozik a jogalkotás általában vett szükségességének és adott rendszerének vizsgálata, elsősorban a történeti, elemző és összehasonlító módszer alkalmazásával.

b) **Törvényhozási analitika.** E területen elemző megközelítéssel vizsgálják a norma (a jogszabály) és a jogalkotás alapfogalmait és alapvető feltételeit, különösen normaelméleti megközelítésben. Itt végzik el az állami funkciók gyakorlásának, valamint ezeknek a jogforrási rendszerrel való összefüggéseinek vizsgálatát is.

c) **Törvényhozási taktika.** Ennek során elemzik a jogalkotás konkrét szerveit és eljárását ("külső törvényhozási eljárás"), és egyúttal a normaalkotás befolyásolására és vezérlésére vonatkozó módszereket: mely szervek, milyen eljárás szabályai szerint és milyen fokozatokban működhetnek közre a jogalkotásban (a kezdeményezéstől a norma kihirdetéséig terjedően).

d) **Törvényhozási metodika.** A jogalkotás során vizsgálni szükséges a döntéseméleti és jogpolitikai megfontolásokat és szempontokat, azaz el kell végezni adott jogszabály céljának, koncepciójának, előkészítésének, tartalma alakulásának, értékelésének és hatályosulásának elemzését ("belső törvényhozási eljárás").

e) **Törvényhozási technika.** E részterületen kutatják a jogi normák kialakításának, a szabályozás joglogikailag és nyelviileg helyes megfogalmazásának (fogalmi, terminológiai megjelenítésének), a normák tagolásának, szisztematikájának kérdéseit, és a megszerzett ismeretek alapján szabályokat fogalmaznak meg a jogi norma formába öntésére vonatkozóan.

#### 4. A törvényhozástan komplexitása és interdiszciplinaritása

A fent vázolt főbb részterületek, illetve ezek sajátosságai is jelzik, hogy a törvényhozástant komplexitás és interdiszciplinaritás jellemzi.

a) **Komplexitása** alapvetően abból adódik, hogy a törvényhozás (jogalkotás) jogtudományi - normatudományi, a normákkal foglalkozó, azokat elemző - megközelítése kiegészül ténykutatásokkal, kauzális törvényszerűségeket, összefüggéseket vizsgáló megközelítésekkel, amelyek együttesen biztosítják a törvényhozástan önálló, specifikus jellegét. A törvényhozástan komplexitását növeli, hogy bár alapvetően elméleti tudomány, mégis elsősorban gyakorlat-orientáltnak kell lennie: feladata a "jó jogi szabályozás" biztosítása, azaz a "jó törvények" megalkotásához való hozzájárulás.<sup>18/</sup> Ennek érdekében a teoretikus és empirikus szempontok közötti helyes arányt mindvégig szem előtt kell tartania. A pusztán teoretikus megközelítés ugyanis azzal a veszéllyel járhat, hogy olyan absztrakt és ideáltípusos eredményeket, illetve javaslatokat fogalmaznak meg, amelyek a valóságtól elrugaszkodottak. A túlzottan empirikus megközelítés viszont azért kockázatos, mert a fennálló gyakorlat - az elméleti



ismeretek hiányában - megváltoztathatatatlannak tűnhet, illetve a változtatási igények - a jogalkotásra vonatkozó alkotmányi és normatív előírások miatt - nem kapnak kellő hangsúlyt.19/

b) A törvényhozástan interdiszciplinaritása - amelynek különösen a tudományágak közötti kommunikációban kell megnyilvánulnia - két vonatkozásban is értelmezhető: egyrészt a többi tudományág, másrészt az állam- és jogtudományok vonatkozásában.

ba) A törvényhozástannal szemben támasztott követelmény ugyanis az, hogy nyitott legyen más diszciplínák - elsősorban a társadalomtudományok - által feltárt törvényszerűségekre és hasznosítható ismeretekre, továbbá az általuk alkalmazott módszerekre, mivel ezt a törvényhozástan tárgyának társadalmi beágyazottsága és a tényszerű, kauzális összefüggések feltárására való törekvése feltétlenül indokolja.

A társadalomtudományok - különösen a szociológia és a politológia - a törvényhozást elsősorban döntéshozatali megközelítésben vizsgálják.

- A szociológia átfogó szempontokat és megközelítéseket fejlesztett ki a törvénytervezetek vizsgálatára, előzetes tisztázására és tesztelésére. Az implementációs és a hatáskutatás, továbbá a törvények következményeire és a végrehajtás során történő megvalósításukra vonatkozó kérdések is a tudományos fejtegetések tárgyai. Ezen túlmenően foglalkoznak a törvényhozási participáció, a törvények akceptálásának, a törvényhozás során alkalmazott kommunikációnak és a törvények legitimitációjának kérdéseivel.

- A politikatudomány a politikai folyamat törvényhozással való összefüggéseit elemzi, elsősorban a kormányzás aspektusából kiindulva. Nem csak azt vizsgálja, hogy a pluralista demokráciában mely aktorok veszik át a tulajdonképpeni kormányzási, törvényhozási funkciókat és ezt milyen politikai küzdőtéren, milyen tényleges és informális befolyások alkalmazásával gyakorolják, hanem azt is, hogy milyen kormányzási eszközöket vehetnek igénybe a törvényi szabályozás mellett, illetve lehetséges-e még és mennyiben a komplex életvilág kormányzása absztrakt-generális normák útján.20/

A lingvisztika és a szociálpszichológia a törvények nyelvi és kommunikatív funkcióit vizsgálják. Újabban egyre inkább előtérbe kerül a törvények ökonómiai aspektusainak elemzése is. E szempontok ugyanis a törvények minőségére utalnak: egyrészt a megalkotásuk költségeire, másrészt viszont - és sokkal inkább - az általuk okozott költségkihatásra, mind a címzettek, mind a gazdaság egésze szempontjából.

A törvényhozástannak a jogalkotásra vonatkozó elméleti és gyakorlati ismeretei kialakításakor fel kell használnia azoknak a tudományágaknak a tudásanyagát is, amelyek a jogi szabályozással érintett területekre vonatkozóan speciális szakismereteket tártak

fel és fogalmaztak meg. Mivel a törvényhozás gyakran olyan problémák normatív rendezésére vállalkozik, amelyek rendkívül bonyolultak, illetve összetettek, és amelyek sajátosságait - a szabályozás várható hatására is tekintettel - csak a többszemponútú és elmélyült tudományos elemzés képes feltárni, az ezekre vonatkozó összes felhalmozott tudományos ismeretet indokolt alkalmazni. Ez egyrészt a törvényhozástan ismeretanyagát bővíti és pontosítja, másrészt a jogalkotás tudományos megalapozását közvetlenül is szolgálja. A speciális tudásanyag figyelmen kívül hagyása ugyanis gyakran már önmagában diszfunkcionális szabályozási hatást eredményezhet.

bb) A törvényhozást az állam- és jogtudományokon belül is bizonyos interdiszciplinaritás jellemzi, mind az általános, mind az ágazati, mind pedig az ún. segédtudományok vonatkozásában.<sup>21/</sup> Ez abból adódik, hogy a törvényhozástan - vizsgálati tárgyát és módszerét tekintve - különösen szoros kapcsolatban áll az alábbi diszciplinákkal:

- A jogbölcselettel, amely a jog fogalmának, lényegének, értelmének és céljának, a jog eszméjének (világnézetének), a jog megismerésének, továbbá a jogtudomány felosztásának a tudománya. Ezen belül a jogelmélet a norma fogalmára vonatkozó kérdésekkel, a norma érvényével, szemiotikájával foglalkozik, újabban pedig kísérletet tesz olyan átfogó szabályozáselmélet megalkotására, amely minden állami döntést felölel és egy körforgás részének tekint.

- A jogdogmatikával, amely konkrét jogrendszer jogi normái jelentéstartalmának, objektív értelmének, szisztematikus megismerésének a tudománya, és célja a hatályos joganyag fogalmi megragadása és e fogalmak ellentmondásmentes rendszereinek kiépítése.<sup>22/</sup> A jogdogmatika a törvényhozással kapcsolatban elsősorban azt vizsgálja, hogy az újonnan alkotott szabályozás hogyan illeszkedik a fennálló jogrendszerbe, hogyan kapcsolódik a már meglévő jogintézményekhez, milyen irányban okoz változásokat, és ennek során keletkeznek-e olyan ellentmondások, illetve konfliktusok, amelyek a jogrend zavarához vezetnek.

- A jogszociológiával, amelyik vizsgálja, hogy egyrészt milyen gazdasági, szociális, politikai és kultúrális szükségletek igényelnek új jogi normákat (különös tekintettel a társadalmi struktúrának a jogra gyakorolt hatására), másrészt milyen következményeket idéznek elő a jogi normák ezeken a területeken (különösen az érvényes jogi normák ökonómiai és szociális hatásgyakorlását figyelembe véve). A jogszociológia tehát a jogalkotás és a jogalkalmazás tényleges feltételeinek megragadását kíséri meg.

- A jogpolitikával, amely - mint jogtudományi részterület - a politikai célok elérése érdekében alkotandó helyes jog tartalmi és eljárási szabályainak kutatását végzi. A törvényhozásra

gyakorolt hatása elsősorban abban ragadható meg, hogy fölméri, mérlegeli és eldönti, mely életviszonyok rendezésére milyen jellegű törvényi szabályozást tart alkalmasnak.<sup>23/</sup>

bc) Az ágazati jogtudományok közül elsősorban az alkotmánytan, a közigazgatástan és a jogalkalmazástan eredményei és módszerei jöhetnek számításba, mint a törvényhozástan által figyelembe veendő és hasznosítandó ismeretek.

- Az alkotmánytan által elemzett alkotmányjog ugyanis az alkotmányos alapelvek - különösen a jogállamiság és a hatalommegosztás elve -, a jogalkotási kompetencia, valamint a jogforrási rendszer kialakításával alapvetően meghatározza a jogalkotás jellegét, és a törvényhozás eljárásának szabályozásával meghatározza a törvénykibocsátás formális menetét.

- A közigazgatástan és a jogalkalmazástan pedig abból a szempontból jelentős, hogy ezek - többek között - szintén a jog végrehajthatóságát, alkalmazhatóságát és hatályosulását vizsgálják, amire a jogalkotásnak mindvégig tekintettel kell lennie. Az igazgatástudomány elemzi a törvénytervezetek előkészítésének és miniszteriális szintű kezelésének kérdéseit, mivel a miniszteriális szakapparátus - az előkészítéssel, a szaktanácsadással és a megszövegezésben való közreműködéssel - faktikus szerepet tölt be a törvénytervezetek elkészítésében.

## 5. Általános és ágazati törvényhozástan

A törvényhozástanon belül - az eddigi fejlődést figyelembe véve - körvonalazódik az ún. általános és az ún. ágazati törvényhozástan megkülönböztethetősége is, mivel egyes jogterületek sajátosságai különböző tartalmakat - bizonyos körülmények között a törvényhozás különböző formáit is - feltételezik.<sup>24/</sup> Az általános törvényhozástan a törvényalkotás egészét érintő kérdésekkel foglalkozik, az ágazati törvényhozástan pedig - az általános törvényhozástanra épülve - az egyes jogágak sajátosságaihoz szorosabban kötődve vizsgálja és elemzi a törvényalkotás kritériumainak, technikájának, metodikájának kidolgozását, hangsúlyt helyezve a speciális jogági jellemzőkre.<sup>25/</sup>

### III. A törvényhozástan metodikája<sup>26/</sup>

A törvényhozástan metodikájának meghatározása érdekében rögzíteni szükséges egyrészt a törvényalkotási módszer célját - amely egyúttal a törvényhozástan módszertani feladatát is jelenti -, másrészt a törvényhozástan által alkalmazott konkrét módszereket.

#### 1. A törvényalkotás módszerének célja<sup>27/</sup>

Mivel a jogi normákkal szemben támasztott követelmény az, hogy különböző társadalmi viszonyokat a jogalkotó által kívánatosnak és szükségesnek tartott módon befolyásoljanak, illetve

alakítsanak, ezért a törvényalkotási metodika célja, hogy "jó törvényi normákat" alkossanak. Adott törvény akkor tekinthető jónak, ha:

- elegendő valószínűség áll fenn arra nézve, hogy a törvény adott formájában a szándékolt magatartásirányítást kiváltja (a normaalkotó szándékának való megfelelést elvárni engedi) - vagy ezt a szabályozás alapján elő lehet idézni, továbbá
- a norma címzettjei - a szabályozással érintettek és a végrehajtásban közreműködők - a törvényt akceptálják és pontosan követni, illetve alkalmazni tudják, és
- a törvény ökonómiai következményei az elvárt keretek között maradnak.<sup>28/</sup>

Arra vonatkozólag azonban, hogy adott norma tényleg jó-e vagy sem, nincs abszolút mérce. Még ha mérhető is lenne a norma sikere a társadalmi viszony megváltozása vonatkozásában, akkor sem lehetne tudni, hogy a kívánt állapot a norma hiányában nem következett volna-e be. Ugyanakkor a normának lehetnek olyan hatásai is, amelyek - mind pozitív, mind negatív értelemben - eltérnek a szabályozási szándékban lefektetettétől. Ezért az "ideális" szabályozás helyett az "eredményes", azaz "relatív jó" normaalkotásra kell törekedni, olyan törvényalkotásra, amelynek eredménye a lehető legkevesebb hibát rejt magában. Ezt viszont csak a hatályosulás tapasztalatai igazolják vissza.

A fentiek alapján a **törvényhozástan** - metodikai szempontból - **kettős feladat** előtt áll:

- egyrészt ki kell dolgoznia a szabályozási tartalomra vonatkozó metódust, azaz a **tartalomalakítás módszertanát** (törvényhozási metodika),
- másrészt a szabályozás formai megoldásaira vonatkozó módszereket, azaz a **formaalakítási módszertant** (törvényhozási technika).

## 2. A törvényhozástan által alkalmazott módszerek

A **törvényhozástan módszerét** - megközelítési, vizsgálati módjára és feladatának jellegére tekintettel - gondolatilag hat **aspektus** alapján lehet megragadni, amelyek - különböző mértékben ugyan - de a törvényhozástan főbb részterületeinek mindegyikén alkalmazandók. Az **egy-egy módszerbeli megközelítések között természetesen kölcsönös kapcsolat áll fenn, és egymást átható jellegük is egyértelműen kimutatható.** Ahhoz, hogy a törvényhozástan valóban teljesíteni tudja feladatát, az alábbi módszereknek ki kell egészíteniük egymást, illetve csak együtt célszerű alkalmazni őket.

a) **Deskriptív (leíró) módszer.** Ez a megközelítés lehetővé teszi, hogy alapvonalaiban kerüljön leírásra a törvényhozás (jogalkotás) konkrét folyamata és az abban részt vevő, illetve közreműködő intézmények, azaz választ keres arra, hogyan születik meg a törvényhozói döntés. A leírás során mind a szociológiai, mind a normatív megközelítést alkalmazni kell: az első a döntéshozatal tényleges, valóságos aspektusait írja le, a második a folyamatra



vonatkozó normatív előírásokat. A deskriptív módszer választ ad arra a kérdésre, hogy milyen jellegű az adott törvényhozás folyamata.

b) **Analitikus (elemző) módszer.** E módszer lényege az okok és összefüggések feltárása, bemutatása és elemzése: miért éppen úgy történik a törvényhozás (az állami akaratképzés), ahogy az a deskriptív módszer alkalmazásával ismertté vált. Ez a módszer lehetővé teszi a törvényhozásban résztvevők funkcionálásának magyarázatát.

c) **Bírálati (kritikai) módszer.** Ez a törvényhozás tényleges helyzetének és a vele kapcsolatban elérni kívánt céloknak az összehasonlítását és átgondolását jelenti. A történelmi okok, a fennálló körülmények és a változó viszonyok egybevetésével kritikai módon kell megítélni a leíró és elemző módszer által is feltárt ellentmondásokat.

d) **A konstruktivitás módszere.** Mivel minden intézmény - így a törvényhozás (jogalkotás) is - valamely szempontból fogyatékosnak minősíthető, ezért a pusztá kritika megfogalmazása önmagában nem elegendő. A konstruktivitás alkalmazása arra ad választ, hogyan lehet a feltárt hiányosságokat megszüntetni, és a törvényhozást javítani, illetve fejleszteni.

e) **Történeti módszer.** A törvényhozástán felhasználja a jogalkotásra vonatkozó korábbi, különböző korokban keletkezett ismereteket és tapasztalatokat, amelyek hasznosításával eredményesen járulhat hozzá a mai problémák megoldásához is.

f) **Összehasonlító módszer.** Ennek alkalmazására két vonatkozásban kerülhet sor. Egyrészt a nemzetközi tapasztalatok felhasználásával, másrészt az egyes jogágakra vonatkozó, részben speciális, de részben általánosítható megállapításoknak az összevetésével. A törvényhozástán differenciálódása egyúttal a megoldások gazdagodásával, illetve ezek paralel alkalmazhatóságával jár együtt, ezért az összehasonlító módszer semmiképpen sem mellőzhető.

A fenti módszerek mellett a törvényhozástán természetesen alkalmaz ún. sajátos kutatási módszereket is: a fogalomelemző-logikai, a dogmatikai, a szociológiai, a statisztikai és a pszichológiai módszert. Ezek a metódusok a tények vizsgálatát, illetve a gondolkodás nyelvi formában megjelenő produktumait elemzik és ezáltal teszik eredményesebbé a megismerést.<sup>29/</sup>

#### IV. A törvényhozás-tudomány (törvényhozástán) jelentőségéről

A törvényhozás-tudomány (törvényhozástán) jelentősége arra a kézzelfogható tényre vezethető vissza, hogy a modern demokratikus jogállamok a XX. század végén már nem engedhetik meg maguknak, hogy törvényeiket - mint cselekvési lehetőségük foglalátát -

intuitív vélekedésekre alapozzák.<sup>30/</sup> A törvényhozás-tudomány (törvényhozástan) komplexitása és interdiszciplinaritása következtében napjainkra a jogi szabályozás fejlesztésének **mellőzhetetlen alapjává és eszközévé vált**, és az egyre nagyobb kihívásoknak való megfelelés érdekében **számottevően járul hozzá a törvényhozás javításához**. Ezért indokoltnak tűnik az a megállapítás, hogy a **törvényhozás-tudomány jelentőségét az általa elért eredmények minősége, a törvényhozás racionalizálására való törekvés biztosítja.**

### Jegyzetek

1/ Ezt elsősorban az okozza, hogy e fogalmat gyakran túl tág értelemben fogják fel, mégpedig kettős vonatkozásban: egyrészt a megismerési törekvéseknek, a megismerési érdekeknek (mint a tudomány indokának) a megadásával, másrészt a tudományos tevékenység céljainak (az életfeltételek javításának, a természet uralásának, az ember felvilágosításának stb.) a meghatározásával.

2/ Vö. **Visegrády Antal**: Jogi alaptan. JPTE, Pécs, 1993. 1.o. A tudomány általános jellemzéséről 1. **Szilágyi Péter**: Jogi alaptan. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993. 3-30. o.

3/ Tudásnak azt az emberi tudatállapotot lehet nevezni, amelyben adott tárgyra vonatkozó kijelentéseket ténybelileg megalapozottaknak és interszubjektíven indokolhatónak tekintik.

4/ A tudomány **funkcionális és institucionális** vonatkozásban is értelmezhető. Előbbi magát a kutató-feltáró tevékenységet és az ezt végző személyek tevékenységét jelenti, az utóbbi pedig adott tudományág műveléséhez szükséges intézményi, infrastruktúrális háttérrel foglalkozik.

5/ Vö. **H. L. Stadler-Richter**: Die (Rechts-) Wissenschaft als Berater im Spannungsfeld von Gesetzgebung und Politik. in: Die Evolution des öffentlichen Rechts (szerk.: u.ö) Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung GmbH, Wien-Stuttgart 1974. 210-212. o.

6/ Vö. **H. L. Stadler-Richter**: i.m. 212. o.

7/ Vö. **R. Wohlgenannt**: Was ist Wissenschaft? Braunschweig, 1969. 28. o., valamint **R. Lay**: Grundzüge einer komplexen Wissenschaftstheorie. Frankfurt am Main, 1971. 92. o.

8/ Bender felfogása szerint a törvényhozás-tudománynak nincs sem más tudományoktól való általánosan elismert elhatárolása, sem e tudomány egyes részeinek jelölésére vonatkozó egységes terminológiája. Vö. **R. Bender**: Gesetzgebungswissenschaft. In: Ergänzbare Lexikon des Rechts. Luchterhand Verlag, Neuwied,

Kriftel, Berlin, 1992. 1. kötet, 3/50. 1. o. Megjegyzendő azonban, hogy ez a megállapítás a nyolcvanas évek közepén keletkezett.

9/ **Bender**: i.m. 1-2. o.

10/ **Karpen** szerint a törvényhozástan - mint új tudomány - tudományos elmélet a törvényhozási gyakorlat számára. U. **Karpen**: Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland. In: uő.: Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungslehre. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1989. 17. o.

11/ **Vö. W. Maihofer**: Gesetzgebungswissenschaft. In: Gesetzgebung (szerk.: G. Winkler - B. Schilcher) Springer Verlag, Wien-New York, 1981. 25. o.

12/ **Vö. U. Karpen**: Zum gegenwärtigen Stand... 13-20. o.; **V. Kubep**: Theorie der Gesetzgebung. Springer Verlag, Wien-New York, 1987. 8-16. o.; **H. Hill**: Einführung in die Gesetzgebungslehre. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1982. 2-6. o. **Hill** idézi **Fricke-Hugger**: Test von Gesetzentwürfen, Teil 1: Voraussetzungen einer testorientierten Rechtssetzungsmethodik. Speyerer Forschungsberichte 11. kötet, 1979.

13/ Az első megközelítésre l. **P. Noll**: Gesetzgebungslehre. 1973., valamint **H. Schneider**: Gesetzgebung. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1992.(2), a második értelembe **H. Hill**: Einführung...

14/ Az állam- és jogtudományok - mint társadalomtudományok - az állam és a jog objektív törvényszerűségeit, tartalmát és formáit, valamint az állami és jogi jelenségek más társadalmi jelenségekkel való kölcsönhatását vizsgálják. **Visegrády**: i.m. 2. o., valamint **Szilágyi**: i.m. 30-36. o.

15/ **Vö. Karpen**: i.m. 14-19. o.; **Maihofer**: i.m. 24-26. o.

16/ Ettől eltérő állásponton van **Sajó András**: Kritikai értekezés a jogtudományról. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983. 198-201. o.

17/ **Vö. Bender**: i.m. 1-3. o.; **Karpen**: i.m. 14-19. o.; **Maihofer**: i.m. 24-26. o. **H. Hill**: Bemühungen zur Verbesserung der Gesetzgebung. Zeitschrift für Gesetzgebung 1993. 1. szám 3-4. o.

18/ A törvények "viszonylagos jóságának" célja az "optimálissá tétel" igényével szemben hangsúlyozandó. A társadalmi pluralizmus politikai rendszerében abszolút "optimálissá tétel" egyrészt a pluralizmus miatt nem lehetséges, másrészt mivel a szociológiai tudományok nem pontosak, ezért "nem lehet minden további nélkül előre jelezni vagy meghatározni a társadalmi magatartást és főképpen az értékek elfogadását." **H. Schäffer**: Gondolatok a törvényelőkészítési eljárás tökéletesítéséről. Jogtudományi Közlöny 1990. 1. szám 39. o.

19/ Vö. G. **Ketschmer**: Variationen zur Gesetzgebungslehre. Zu Aspekten parlamentarischer Kontrolle durch Gesetzgebung. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1993. 4. szám 656. o.

20/ Megjegyzendő, hogy az utóbbi időben egyre jelentősebbé vált a politológia és a jogtudomány határterületén kialakuló új tudományág, a jogpolitológia, amely a jog politikai dimenzióit kutatja. "Kutatási érdeklődéséhez tartozik a politikai struktúrára vonatkozó kérdések - mint a jog institucionalizálása, a politikai folyamatokra vonatkozó kérdések - mint a jog általi érdekaggregáció, vagy a politikai funkciók - mint a jog kormányzási kapacitása." Hill: Bemühungen... 4. o.

21/ Az állam- és jogtudományok rendszeréről 1. **Szilágyi**: i.m. 37-39. o., valamint **Visegrády**: i.m. 2-3. o.

22/ Vö. **Békés Imre**: Dogmatika és büntetőpolitika. Jogtudományi Közlöny, 1986. 12. szám 594. o.

23/ Vö. **Samu Mihály**: Jogpolitika - jogelmélet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989. 249. o.

24/ Vö. P. J. **Schick**: Kritische Überlegungen zur Genese des Straftatbestandes. In: Gesetzgebung. (10. jegyzet) 84. o.

25/ Mivel a büntetőjog, a közigazgatási jog, a polgári jog különböző célokat szolgálnak, ezért e diszciplínák számára a törvényhozás tartalmára vonatkozó kérdés specifikus, önálló válaszokat igényel. Ezen túlmenően a mindenkori jogterület irányadóan befolyásolja a törvényhozás formáját is. H.-L. **Günther**: Die Genese eines Straftatbestandes. Juristische Schulung. 1978. 1. szám 8. o.

26/ Módszer alatt - ebben az értelemben - a törvényhozás kérdéseinek vizsgálata során alkalmazott és követett olyan technikák, illetve kidolgozott eljárások értendők, amelyek a törvényhozással kapcsolatos tudományos ismeretek megszerzését teszik lehetővé.

27/ Vö. E. **Höhn**: Praktische Methodik der Gesetzesauslegung. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1993. 8-31. o.

28/ Vö. C. **Böhret**: Zuerst testen - dann verabschieden: Erfahrungen mit der Prüfung von Gesetzentwürfen. Zeitschrift für Gesetzgebung 1992. 3. szám 193. o. A törvény tehát akkor jó, ha teljesíti a funkcionalitás és effektivitás követelményét mind a címzetteknek való megfeleeltség, mind a végrehajtásnak való alkalmasság vonatkozásában. Vö. Hill: Einführung... 96. o.

29/ Vö. **Szilágyi**: i.m. 39-42. o.



30/ Korábban jogászok generációi fáradoztak olyan metódusokat fellelésének érdekében, hogy - a többé vagy kevésbé fogyatékos törvényeket jól alkalmazzák. Ma már viszont olyan módszerek megtalálására kell törekedniük, hogy lehetőleg jó törvényeket alkothassanak. **Bender:** i.m. 5-6. o.

## IV. fejezet

### TÖRVÉNYHOZÁS ÉS POLITIKA

#### I. A törvényhozás jellegéről

A modern jogállami demokrácia - jellegéből adódóan - szükségszerűen törvényi államot jelent, mivel a törvény éppen a demokratikus jogállamiság legfontosabb ismérve és megnyilvánulása. Az uralom a demokráciában elsősorban és kifejezetten törvények uralmát jelenti, ezért minden modern jogállamnak szükségszerűen potenciális törvényi államnak kell lennie.<sup>1/</sup>

Annak, hogy a modern állam törvényhozó állam is egyben, alapvetően két oka van.

a) Egyrészt az, hogy a mai társadalom szabályozási igénye állandóan növekszik, mivel egyre több olyan területet kell az államnak regulatív módon rendeznie, amelyeken korábban a társadalmi erők autonóm szabályozása, illetve a piac törvényei érvényesültek, de amelyek a társadalmi változások következtében egyre komplexebbé és bonyolultabbá váltak, és ezért állami, törvényhozási beavatkozást igényeltek.

b) Másrészt a demokratikus alkotmányos rendszer, pontosabban az állam demokratikus kormányzása - mint a jogállami alkotmányokból is levezethető követelmény - a törvényi szabályozás kiemelkedő és meghatározó jelentőségét preferálja. Ez egyébként visszautal a törvény statikus és dinamikus funkciójára is.

ba) Klasszikus, statikus funkciója szerint ez a jogszabályi forma alkalmas leginkább a fennálló viszonyok jogi megítélésére és rendezésére, azaz normatív formában való rögzítésére és befolyásolására, mivel azt a népképviselőket megvalósító, demokratikusan választott parlament alkotja meg, mégpedig alkotmányi garanciák figyelembevételével, s így a legmagasabb legitimitációt biztosítja számára.

bb) Dinamikus funkcióját - azaz a szabályozandó viszonyok politikai szempontú alakítását és megváltoztatását - tekintve pedig azért preferált forma, mert a törvényi szabályozás kifejezésre juttatja az adott korszakban követett politikát: nyilvános döntési folyamatok eredményeként keletkezik, s legtöbbször divergáló érdekek konfliktusai és kompromisszumai termékeként kerül kibocsátásra. Az ellentétes érdekek kiegyenlítésére és a keletkezett konfliktusok feloldására törekvő politika a törvények tartalmáért folytatott küzdelekként is felfogható. A politikai akaratokban rejlő szándékok a törvényben olyan következményekké alakulnak át, amit az államhatalom

birtokosa meg kíván valósítani. A törvény ennyiben a jövőre irányul, és a szabályozandó viszonyokat a hatalmi szempontoknak megfelelően rendező, konstitutív és regulatív funkciója van.

A törvényben tehát a politika olyan követelményként fogalmazódik meg, amelynek teljesítéséhez az állami kényszerítő eszközök is igénybe vehetők, azaz a törvény a leginkább alkalmas forma arra, hogy meghatározott - politikailag szükségesnek tartott - magatartásokat elvárható módon programozzon, és szankciók alkalmazását kilátásba helyezve ennek teljesítését biztosítsa. Ez teszi a törvényt - demokratikus és hatékony társadalomirányítást feltételezve - az államhatalom birtokosának kezében a kormányzás döntő és mellözhetetlen eszközévé.

A törvényhozás és a politika rendkívül szoros kapcsolódása miatt - a törvényhozástan keretében is - mindenképpen indokolt ennek az összefüggésnek a részletesebb vizsgálata. Ezt az elemzést elsőként a politika fogalmának meghatározásával célszerű kezdeni, majd a politikai akaratképzés és a törvényhozás viszonyát vizsgálni. Ez utóbbi lehetőséget ad arra is, hogy a törvényhozás volitív jellege érthetőbbé és áttekinthetőbbé váljon, azaz a törvényalkotás összetett folyamatában az akaratilag meghatározottság súlyának megfelelően szerepeljen.

## II. A politika fogalmáról

A politika fogalmával összefüggésben rendkívül sok definíció született.<sup>2/</sup> Ezek közül a továbbiakban az a megközelítés látszik leginkább elfogadhatónak, amely a politikát a társadalomban alapvetően többdimenziósan strukturált analitikai kategóriának tekinti. E felfogás szerint a politikának három különböző dimenziója van: a közcselekvés (közpolitika) dimenziója (public policy), a - rendszerint konfliktusos - processzuális dimenziója (politics), és az intézményi dimenzió (polity).<sup>3/</sup> A politika és a törvényhozás kapcsolatát is e hármas dimenzió mentén indokolt vizsgálni.

### 1. A politika dimenzióiról

a) A közcselekvés dimenziója (policy) a politika tartalmi dimenzióját jelenti. Azokat a szakproblémákat és a politikai döntéseknek az erre vonatkozó tartalmát öleli fel, amelyek az adott közösséget (társadalmat) érintik, továbbá a közügyek feldolgozását, különösen az ehhez választott stratégiákat, eszközöket és értékelési kritériumokat. A közcselekvés policy-dimenziójának keretében előtérbe lépnek azok a tartalmi kérdésfeltevések, amelyek az állami aktivitás egyes politikaterületeivel (gazdaságpolitika, bel- és külpolitika, szociálpolitika, kultúrpolitika, környezetpolitika, jogpolitika stb.), mintegy szakproblémaival foglalkoznak, és vizsgálják ezek tárgyait, feladatait, eszközeit, céljait, realizálási előfeltételeit, megvalósítását, eredményét és hatását.

b) A politika **processzuális dimenziójának** (politics) tárgya a politika folyamatkarakterének leírása, azaz azokról a folyamatokról, eljárásokról van szó, amelyek során a társadalomban - rendszerint különböző - érdekek (érdekkonkurrenciák) a politikai akaratképzési és döntési folyamatban konszenzusképzésen, kompromisszumkötéseken és konfliktuskihordásokon mennek keresztül. E folyamatdimenzió keretében tematizálják tehát a többé vagy kevésbé konfliktusos politikai folyamat feltételeit és formáit, így az aktorkonstellációkat, a szituatív érdekviszonyokat, az értékorientációkat és befolyási pozíciókat, továbbá ezek szocioökonómiai és kognitív előfeltételeit.

c) A politika **intézményi, formalizált dimenziója** (polity) a közcselekvés és a politikai folyamat intézményi keretfeltételeire vonatkozik, azaz a politika tartalmi és processzuális dimenziói abban a keretben mozognak, amelyet a polity - mint formális dimenzió - eleve megad. A politika intézményi dimenziója ugyanakkor politikai döntések és folyamatok eredménye is. Az intézményi politikadimenzió a politikai akaratképzés jogi struktúrájának, alkotmányi kérdéseinek, a politikailag szabályozott funkciók és kérdések állami vagy államon kívüli intézményei felépítésének tárgyalásához vezetnek.

A politika csak a különböző **politikadimenziók kölcsönös összefüggésében** érthető meg és értelmezhető. A konkrét politikában ugyanis a politika tartalma (közcselekvési dimenziója), konfliktusos folyamata és intézményi rendszere kölcsönösen áthatják egymást, ezért szétválasztásuk csak gondolatilag, analitikai szempontból lehetséges.

## **2. A törvényhozás értelmezése a politika egyes dimenzióival összefüggésben**

a) A közcselekvés **policy-dimenziója** a törvényhozás tartalmát **határozza meg**. Az államilag szervezett plurális és jóléti társadalomban ez elsősorban az állami feladatok és az állam szerepvállalásának, funkcióinak kérdéseivel körvonalazható:4/

- Melyek a társadalmi együttélésből szükségszerűen adódó és **törvényi szabályozást igénylő feladatok**. Meghatározott célok elérésére irányulva felmerül a kommunikáció kérdése is: hogyan tegyék ismertté és hogyan mutassák be a kormányzati hatalom birtokosai a törvényhozási törekvéseiket.

- Milyen szerepet kell ellátnia, illetve akar vállalni az állam az egyes politikák (a gazdaságpolitika, a bel-, a kül-, az oktatás- stb. politikák) terén, és ezek milyen törvényhozói tevékenységet involváltnak. E körbe tartozik annak meghatározása is, hogy milyen törvényi normákat vezessenek be, illetve hagyjanak figyelmen kívül.



- Milyen jogalkotási eszközök állnak az állam, pontosabban a kormányzati hatalom birtokosának rendelkezésére, illetve a törvényhozással mennyiben biztosítható az állami feladatellátás hatékonysága. E körbe sorolható annak vizsgálata is, milyen hatalmi potenciállal rendelkeznek a fenti célok megvalósítása, illetve más, eltérő célok megakadályozása érdekében.

A közfeladatokat ellátó és közhatalmi funkciókat gyakorló állam számára tehát a politika tartalmi dimenziójának meghatározása **mellőzhetetlen előfeltételt jelent a törvényhozás tartalmának konkrét megállapításához.**

b) A politika processzuális dimenziója (politics) a törvényhozás vonatkozásában a törvényalkotás - mint sajátos politikai akaratképzési folyamat - lefolyását determinálja és hatja át. E folyamat elemzésével megállapítható, hogy az intézményesített eljárás keretében hol és mennyiben körvonalazható a törvényhozás számára rendelkezésre álló politikai mozgástér, illetőleg ez milyen mértékben és hogyan használható ki: kinek, milyen befolyásolási lehetősége van a döntési folyamatban, és hogyan használja ki ezt a befolyásolási lehetőségét. Ezért a törvényhozás elemzése során feltétlenül indokolt a politikai akaratképzés sajátosságainak "törvényhozás-szemponturn" elemzése is.

c) A politika intézményi, formalizált dimenziója (polity) a törvényhozás intézményi keretfeltételeit határozza meg. A politikának ez a dimenziója tehát a törvény keletkezési folyamatát - elsősorban a külső törvényhozási eljárás lefolyását - determinálja. A törvényhozás ugyanis alapvetően szintén abban a keretben mozog, amit számára a politika (polity) - formális dimenzióként - a vonatkozó jogi szabályozással előír és biztosít. Mivel a politika intézményi dimenziója egyúttal politikai döntések és folyamatok eredménye is, ezért a törvényhozásra vonatkozó jogi szabályozás maga is a politika tárgya.

A politika processzuális és intézményi dimenzióinak a törvényhozásra gyakorolt hatása következtében részletesebben indokolt vizsgálni a politikai akaratképzés és a törvényhozás összefüggését is. Ezt annál is inkább el kell végezni, mivel **egyrészt** a törvényhozást olyan akaratképzési folyamatként lehet felfogni, amelyben a mindenkorai törvényi tartalmat meghatározó szándékok és törekvések politikai akaratok formájában fejeződnek ki, **másrészt** determináló jellegük ellenére a politikai akaratok nem határozhatják meg korlátlanul a törvények konkrét szabályozási tartalmát.

### III. A politikai akaratképzésről

A modern alkotmányos demokráciák működésének - különösen a törvényalkotási folyamatok megértésének - szempontjából a politikai akaratképzés, mint sajátos politikai-döntéshozatali folyamat elemzése azért sem mellőzhető, mivel e folyamatban a

központi állami szervek - számukra tipikus módon meghatározott formában - vesznek részt, a releváns társadalmi csoportok pedig - általában - az általuk igénybe vehető legális és legitim eszközökkel gyakorolnak erre befolyást.

A politikai akaratképzés - alkotmányjogi szempontból - két sajátos formájáról, az ún. népakarat és az államakarat képzéséről külön is említést kell tenni, mivel ezek a politikai akaratképzés jellegzetes és fontos megnyilvánulásaként alkotmányjogi szempontból kiemelten értékelendők.

## 1. A politikai akaratképzésről általában

### a) A politikai akaratképzés fogalmi megközelítése

A politikai akaratképzés problematikája alapvetően kettős, alkotmányjogi (elsősorban normatív) és politológiai (elsősorban empirikus) megközelítésben vizsgálható. Hangsúlyozandó azonban, hogy az alkotmányjogilag definiált akaratképzés és az akaratképzés valósága - mint faktikusan létező - egymásra vonatkoztatott: a modern alkotmányos demokráciákban a politikai akaratképzés elsődleges megvalósulása az alkotmányjogi-közjogi keretek között megy végbe,<sup>5/</sup> bár bizonyos körülmények között a politikai akaratképzés szét is feshítheti ezt a keretet.

A politikai akaratképzés alkotmányjogi-államtani felfogása szerint a demokráciában az államhatalom gyakorlásának, az állami döntéseknek a nép akarataira visszavezethetőnek kell lenniük. A "nép akarata" az alkotmányos rendnek megfelelő jogi folyamat során az egyéni akaratokból nyerhető. Ez az akaratképzési eljárás előfeltételezi, hogy benne - legalábbis jogi értelemben - minden egyén szabadon és egyenlően vehet részt, és így az akaratképzés a "homogén népakaratot", vagy - a többségi elv alkalmazására tekintettel - a "többség homogén akarátát" hozza létre. Csakhogy a plurális társadalomban az akaratképzési folyamatban különböző érvényesítési esélyű érdekek és - sokszor rendkívül - eltérő, egymást kizáró értéktartalmak játszanak szerepet, így az akaratképzés általában ideiglenes - a mindenkori érdek- és értékkonstellációknak, valamint az intézményesített eljárási szabályoknak megfelelően - változó eredményre vezet, kérdésessé téve a "homogén népakarat" létezését.

Az akaratképzés során kialakuló ún. homogén népakarat tehát csak akkor fogadható el, ha ez a "népakarat" a politikai akaratképzés tényleges folyamatában formálódik, és ennek következtében az akaratképzés a faktikus, tényleges akarat létrejöttét eredményezi.

Megjegyzendő, hogy a politikai akaratképzés a politológiában analitikus kategóriaként csak korlátozott értékkel rendelkezik, mivel máig sincs egyértelműen definiálva, és a politikának csak egy aspektusát ragadja meg.<sup>6/</sup> A politológiai megközelítés az akaratképzés vizsgálata során általában arra keresi a választ, hogy - ténylegesen és formálisan - hol és hogyan jönnek létre a

politikai (alap)döntések, és kik a résztvevők, illetve közreműködők ebben a folyamatban. A politikai akaratképzés ezért a politikai folyamatra vonatkozó részleges megjelölésként is felfogható,<sup>7/</sup> mint az általánosan kötelező döntésekhez vezető folyamat, azaz az a szakasz, amely a döntés meghozatalát rendszerint közvetlenül megelőzi.

#### b) A politikai akaratképzés fogalmáról

A politikai akaratképzés fogalmát az **akarati sajátosságainak számbavételével** indokolt megközelíteni. Az akaratot - általános értelemben - az ember tudatos, meghatározott célok elérésére irányuló törekvéseként lehet definiálni, amely az egyén pszichikai tulajdonságainak komplexumához tartozó komponens. Mivel az akarat célrairányult, előfeltételezi valamely cél ismeretét, azaz olyan tudatos célkitűzést, amelyet elvileg tervszerű cselekvéssel lehet realizálni. **Az akarat megvalósítása az akarat cselekvésben történik**, tehát összekapcsolódik a belső - magában az egyes emberben megtalálható - és a külső - a társadalmi és természeti környezetből eredő - ellenállások legyőzésével.

Az akarat cselekvés általában két fázisra osztható: egyrészt adott szándék kialakítására és az ennek megvalósítását jelentő elhatározás meghozatalára, másrészt magára az elhatározás tényleges megvalósítására. Az **akaratképzés** - teleologikus jellegéből következően - **eszerint magában foglalja:**

- az alany általi cél megállapítását;
- a megállapított cél eléréséhez szükséges eszközöknek a finális meghatározását, mégpedig a végcélhoz legközelebb álló, az alany számára a célmegvalósítást leginkább biztosító eszközzel kezdve; valamint
- a cél realizálását, amelyben a cél-eszköz viszony kauzalitása érvényesül. A cél realizálása során az elhatározás - akarat tartalomként - a cselekvés döntő motivációs tényezőjévé válik.

Az akarat azonban nem csak az individuumra jellemző pszichikai jelenséggként fogható fel, mivel ez az emberek különféle csoportjai esetében is kimutatható, érvényesülő kategóriaként van jelen, és különböző variációkban fejeződhet ki. Az akaratképzés azonban ebben a vonatkozásban is azt jelenti, hogy különböző - céladekvát - cselekvési lehetőségek közül az egyik mellett elhatározzák magukat, és ezt azután akaratilag döntésként állapítják meg. Az akaratképzés és a döntés tehát ugyanannak a dolognak a két oldalát jelenti: az akaratképzés arra a folyamatra utal, amelyben az akarat keletkezik, míg a döntés az akaratmegállapítás pillanatát jelöli.<sup>8/</sup> **Az akaratképzés tehát akaratlagos döntési-cselekvési folyamatként fogható fel**, azaz az akaratképzés az ebben résztvevők (aktorok) magatartásán keresztül realizálódik, amennyiben az akarat külsővé válva megismerhető, és az akaratilag jelleg belőle kikövetkeztethető.

A politikai akaratképzés sajátosságát az akarat céltartalmának jellege adja, amennyiben a politikai akaratképzés a politikailag értelmezhető célok, (érdek- és érték)törekvések elérését állítja a középpontba, és így egyrészt a politika fogalmára reflektál,<sup>9/</sup> másrészt csoportminőséget tételez fel. A politikai akaratképzés további sajátossága az akaratképzés társadalmi és/vagy állami értelmezési keretével kapcsolódik össze: a társadalom és az állam kölcsönviszonyára tekintettel a politikai akaratképzés a végeredmény vonatkozásában alapvető különbséget mutathat. Mivel a politikai akaratképzés során született döntések közül csak az állami döntéseknek van általánosan - pontosabban legálisan - kikényszeríthetően kötelező ereje, ezért a társadalomban zajló politikai akaratképzés végső célja az állami döntések tartalmának meghatározása, illetve befolyásolása. A politikai akaratképzés így szükségszerűen magában foglalja az állami akaratképzést (állami döntéshozatalt), de az ennek előformálását - az állami döntés tartalmi befolyásolását - jelentő folyamatokat is. Ezért a politikai akaratképzés vizsgálatánál e kettősségre mindenképpen tekintettel kell lenni.

Az állami akaratképzés és döntéshozatal - mint a politikai akaratképzés egyik formája - további sajátosságokat mutat fel, mégpedig annak megfelelően, hogy egyrészt a döntéshozatal milyen állami szervezeti-intézményi formában zajlik, másrészt milyen lehetőség adódik e döntéshozatal érdemi befolyásolására. Ebben a tekintetben az adott állami szerv jellege és kompetenciája, továbbá az államszervezet felépítése és működése az irányadó.

A politikai akaratképzés következményi hatásának elemzése sem hagyható figyelmen kívül, azaz a politikai akaratképzés legtágabb értelemben felöleli a politikai döntések hatásának és a visszacsatolás kérdésének a vizsgálatát is.

## 2. A politikai akaratképzés sajátosságai

### a) A politikai akaratképzés szintjei és meghatározó tényezői

A politikai akaratképzés a politikai rendszer különböző - intézményi, lokális, regionális, országos, inter- és szupranacionális - szintjein mehet végbe, és gyakran kerülhet sor az egyes szintek átmetszésére is. Hasonlóan differenciáló jellege van az egyes politikaterületeken, illetve politikai döntési tárgyak esetében végbemenő akaratképzésnek, amelyeknél szintén kimutatható az akaratképzés sajátos funkcionális kapcsolódása.

Természetesen a politikai akaratképzés adott társadalmi berendezkedésben történő konkrét elemzésekor - így a törvényhozás során megvalósuló politikai akaratképzés vizsgálatakor - tekintettel kell lenni azokra a - tágabb környezetet jelentő - tényezőkre is, amelyek az akaratképzés folyamatát alapvetően determinálják, és amelyek egymással is szoros összefüggésben állnak. Ezeket - utalásszerűen - az alábbiakban lehet megjelölni:



- a gazdaság, mint az egész társadalmi integrációs folyamat alapvető tényezője, amelynek sajátosságai direkt módon határozzák meg az akaratképzés legfőbb céltartalmát jelentő érdekeket;

- a politikai-hatalmi (alkotmányos) berendezkedés, amely a döntési centrumok és döntési folyamatok - részben normatív, részben faktikus - meghatározásával kialakítja az akaratképzés lefolyásának keretét és fő szabályait, ezáltal a politikai akaratképzés jellegét;

- a társadalmi tagoltság és struktúra, amely további érdek- és értéktörekvések alapja, és ezek érvényesülési esélyének meghatározója;

- a politikai nyilvánosság, mint az a társadalmi közeg, amelyben a vélemény- és akaratképződés végbemegy, és amely lehetővé teszi a közérdekű információk, nézetek, vélemények, törekvések széleskörű cseréjét, terjesztését, ütközését, összegzését és nyilvános kezelését;

- a politikai szocializáció és kultúra, amelyek az akaratképzésben való részvétel mintáit és aktivitását közvetítik, illetve befolyásolják.

A politikai akaratképzést meghatározó fenti tényezők az akaratképzésben közreműködő aktorok tevékenységére eltérő hatást gyakorolnak, ugyanakkor maguk az aktorok is különböző magatartást tanúsítanak az akaratképzési folyamatban. Ezért a politikai akaratképzés elemzése során az aktorsajátosságokat mindenképpen indokolt figyelembe venni.

#### **b) A politikai akaratképzés aktorai**

A politikai akaratképzés a politikai folyamat lényegi megnyilvánulásaként minden ebben közreműködő aktor szándékolt részvételét tételezi fel. Maga az akaratképzésben való részvétel azonban az egyes aktorok esetében eltérő aktivitási fokot jelenthet, mivel az aktorok mindig rendelkeznek bizonyos cselekvési szabadsággal. Így egyes aktorok folyamatosan és jelentős befolyást gyakorolva vesznek részt az akaratképzésben, mások esetében viszont a diszkontinuitás és a gyenge hatásgyakorlás mutatható ki. Ez részben azoknak az aktorformáknak a jellegével is összefügg, amelyeket többféleképpen szokás csoportosítani: 10/ egyrészt megkülönböztethetők az ún. individuális aktorok, azaz azok az egyének, akik az akaratképzésben szándékoltan és a befolyásgyakorlás esélyével vesznek részt, másrészt a kollektív aktorok, amelyek lehetnek az egyének problémavonatkoztatott, egyező preferenciájú, de reprezentáns struktúra nélküli csoportjai (ún. team-ek), vagy korporatív aktorok, azaz belső akaratrepresentációval rendelkező szervezetek, illetve olyan aktorcsoportok, amelyekben belül vezető funkciójú aktorok különíthetők el. Felléphetnek továbbá olyan aktoregyüttesek is, amelyek az előzőek kevert típusaként határozhatók meg.

Az aktorok az akaratképzési és döntési folyamatban meghatározott döntési preferenciákat alakítanak ki, és megkísérlik ezeket más aktorokkal szemben érvényesíteni. A konkrét akaratképzési és döntési folyamatban a preferenciák kialakítása gyakran olyan döntési javaslatokra irányul, amelyekben a különböző döntési tartalmak egymással összekapcsolódnak, és sokszor több olyan döntési javaslat forog fenn, amelyek parciális karakterűek, kompromisszumos jellegűek, illetve csak taktikusan érvényesíthetőek. Ennek következtében az aktorok között számos komplex aktorpozíció alakulhat ki, amelyek azonban az akaratképzési és döntési folyamat során többször módosulhatnak is. Ezért nagy jelentősége van az aktorok közötti kommunikációs és kooperációs formáknak, illetve az ennek kapcsán zajló tárgyalásoknak, alkukötéseknek, információcseréknek, vitáknak, konfliktusoknak, illetve ezek kezelésének.

A politikai akaratképzési és döntéshozatali folyamat sajátos aktorkonstellációit - az aktorok egymás közti viszonyait - alapvetően meghatározzák a folyamatban résztvevő aktorok erőforrásainak és kompetenciájának mértéke - különös tekintettel a döntési pozíciók birtoklására -, az akaratképzési folyamatba való bekapcsolódás ideje és tényleges lehetősége, továbbá az érdek- és értékorientációik, az általuk követett kognitív és cselekvési minták, valamint a rájuk jellemző politizálási stílusok.<sup>11/</sup>

#### c) A politikai akaratképzés döntési eljáráshoz való kötöttsége<sup>12/</sup>

A politikai akaratképzés folyamata - akár normatív módon szabályozott, akár ténylegesen kialakított -, sajátos processzuális rendet tételez fel, amely a mindenkor döntéshozatali eljárás jellegének függvényében értelmezhető. A politikai akaratképzés ezért csak a konkrét politikai-állami döntéshozatali folyamattal összefüggésben vizsgálható és elemezhető, és - amennyiben a politikai akaratképzés nem a fennálló döntéshozatali mechanizmus széttörésére irányul - a politikai akaratképzés lefolyásának e döntéshozatali folyamat sajátosságaira mindenkor tekintettel kell lennie.<sup>13/</sup>

Ennek következtében a politikai akaratképzés:

- rámutat a döntéshozatali eljárás hiányosságaira és hibáira, amennyiben ez az eljárás nem biztosítja a politikai akaratképzés aktorainak reprezentatív közreműködését;
- hozzájárul az adott döntés tartalmi helyességéhez, amennyiben ez a politikai akaratok kompromisszumának eredője;
- növeli a döntések elfogadottságát, amennyiben az eljárásban való érdemi részvételt tette lehetővé.

Az akaratképzési eljárás rendjét - mint a döntések létrejöttének folyamatát jelentő rendet - szintén indokolt elemezni. Az akaratképzés - a politikai folyamatra vonatkozó jelölésként -

monopolizált és konkurrálónan szervezett lehet. Az utóbbi esetben az akaratképzés folyamatában a legkülönbözőbb, jellegzetesen sajátos érdekű politikai aktorok vesznek részt.

#### IV. A politikai akaratképzés a törvényhozási folyamatban

##### 1. A politikai akaratképzés aktorai és összetevői a törvényhozási folyamatban

a) A parlamentáris demokráciákban különböző aktorok vesznek részt - közvetlenül vagy áttételesen - a törvényhozás folyamatának alakításában. A törvényhozás aktív, dinamikus alakítói közül a legfontosabbak a következők:

aa) a törvény létrehozására hivatott állami szervek (elsősorban a törvényalkotásra feljogosított parlament, valamint a kormány, mint a legfontosabb törvényelőkészítő és kezdeményező szerv);

ab) az - eltérő szervezettségű - politikai erők (politikai pártok, érdekszervezetek, társadalmi mozgalmak), amelyeknek tényleges befolyásuk van a törvényhozás szerveire, és ezáltal a törvényhozás folyamatára;

ac) a nyilvánosság - mint közvetítő közeg -, amelyen keresztül a törvényhozásban közreműködő aktorok a törvényhozással kapcsolatos véleményeikkel, javaslataikkal, információikkal döntésbefolyásolási lehetőséghez jutnak; valamint

ad) a jogalkalmazás és a jogtudomány, amelyek a törvények hatályosulásával kapcsolatban szolgáltatnak mellőzhetetlen információkat a törvényhozás - különösen a korrekciós újraszabályozási tevékenysége - számára.

Természetesen az említett egyes aktív befolyásoló aktorok között - alkotmányjogi és szociológiai szempontból is - fontos összefüggések állnak fenn, amelyekre az elemzés során feltétlenül utalni kell. Előljáróban azt is okvetlenül jelezni szükséges, hogy e tényezők közrehatásának terjedelme, eredménye és hatékonysága szintén rendkívül különböző, azaz eltérő mértékben és módon képesek a törvényhozási folyamatot alakítani.

b) A törvényhozási folyamatban a politikai akaratképzés két összetevője - a népakarat és az állami akarat - egyaránt vizsgálendő és értelmezendő.

ba) A nép akaratképzési folyamatának elengedhetetlen tényezői a politikai pártok, az érdekszervezetek és a tömegkommunikációs eszközökön keresztül is megvalósuló nyilvánosság. A népakarat kinyilvánítása ugyanis általában közvélemény létrejöttéhez vezet, ezáltal indirekten az állami szervek határozatait is befolyásolják. Ezen túl csoportok, érdekszervezetek és különböző jellegű társadalmi képződmények - tagjaik érdekében - megkísérlik befolyásolni a kormány intézkedéseit és a törvényhozó

testület döntéseit. Mindenekelőtt azonban a politikai pártok azok, amelyek a választások között a nép általuk formált véleménye értelmében a képviseleti, kormányzati szervek - különösen a parlament - döntéseit befolyásolják; ezek az állami akaratképzésre is hatást gyakorolnak. A nép- és államakarat képzésének folyamatát ezért szigorúan nem lehet egymástól elválasztani, jobban mondva ezek egymással sokféle módon összekapcsolódnak. Fontos azonban, hogy a demokráciában a nép akaratképzési folyamata a néptől az állami szervek felé, nem pedig ellenkezően - az állami szervektől a nép felé - menjen végbe.

bb) Az állami akaratképzés - törvényhozási értelemben - magának a törvénynek a létrejöttét jelenti, mégpedig abban a formalizált eljárási folyamatban, amelyet a törvényalkotásra vonatkozó jogszabályok előírnak. (Ennek részletei majd a külső törvényhozási eljárás keretében kerülnek tárgyalásra.)

c) Az aktív, dinamikus tényezők mellett **kiemelendők** azok a törvényhozói döntést determináló vagy befolyásoló **normatív** - az előzőekhez képest **statikus jellegű** - alkotmányi előírások, (jog)intézmények és eljárások is, amelyek jelentősége és hatása abban ragadható meg, hogy lényeges garanciákat tartalmaznak az alkotmányos állam, továbbá az ésszerű és igazságos társadalmi rend fennmaradására, a társadalmi együttélés szabadságának biztosítására, valamint a hatalmi visszaélés és önkény megakadályozására vonatkozóan. A törvényhozást meghatározó és befolyásoló tényezők elemzésekor ezek hatásának vizsgálata sem mellőzhető.

## 2. A politikai akaratképzés egyes fázisai a törvényhozási folyamatban<sup>14/</sup>

A politikai akaratképzésnek a törvényhozás - mint állami-kormányzati szabályozás - vonatkozásában négy fázisa különböztethető meg. E fázisoknak - az elemzés eszközeiként történő - elhatárolása arra szolgál, hogy a politikai akaratképzés komplikált lefolyása leírható, analizálható és ezáltal értelmezhető legyen. Az egyes fázisok az alábbi szempontok szerint különíthetők el:

### a) A törvényi szabályozásra vonatkozó elhatározás

E fázisban a törvényi szabályozásra vonatkozó elhatározás politikai jelentőségét az adott - szabályozást igénylő - probléma politikai prioritási rangja dönti el. Erre vonatkozóan - különösen - három szempont emelendő ki:

- a szabályozásra képes aktorok tényleges politikai akarata, amely politikai célelképzelésük összességét figyelembe véve határozható meg;
- a szabályozás megvalósítási esélye, amely a további aktorpozíciók - elsősorban a koalíciós politikai összefüggések és a parlamenti többségi viszony - konstellációjának állapotával mérhető; valamint



- a meglévő aktorpozíció megtartására tekintettel a választóknál elvárt rezonancia milyenségének függvénye.

A szabályozásra vonatkozó elhatárolás rendszerint akkor áll fenn, ha adott szabályozási lehetőség alapvonalai már kirajzolódtak, vagy lezárultak.

#### **b) A szabályozási lehetőségek megállapítása**

Bár a szabályozási lehetőségek kiderítése lényegében politikai folyamat, mégis szükséges tisztázni, hogy a szakmailag elképzelhető és politikailag akart szabályozás egyrészt az alkotmánnyal összeegyeztethető-e, másrészt a szabályozási tervezet a politikai egyeztetési folyamaton keresztülvezethető-e.

A politikai egyeztetés a kormánytervezet esetében a saját és a koalíciós partner(ek) frakcióival, valamint pártvezetésével történő összehangolást jelenti. Szintén ehhez sorolható az érintett érdekszervezetek törekvéseinek figyelembe vétele. Az érdekszervezetek részvétele szakmai kompetenciájuk kihasználását, és egyidejűleg befolyásuk kanalizálását jelenti. Ezt a folyamatot is átláthatóvá kell tenni annak érdekében, hogy megakadályozzák a partikuláris érdekek általánosan kötelező szabályozás alapjává válását.

#### **c) A politikai döntés**

A politikai döntés lényeges részében informálisan megy végbe, mégpedig kompromisszumok kialakításával és érvényesítésével. A kompromisszumok megkötésének feltételei:

- a kompromisszum eredménye még összeegyeztethető legyen a saját érték- és célelképzelésekkel;
- a szembenálló követelések valamennyire kielégítettek legyenek; és
- a politikai ellenfelek számára a lehető legkevesebb kezdeményezési lehetőség adódjon a további politikai iniciatívákra vonatkozóan.

A politikai döntés - mint informális folyamat - természetesen a formális döntéshozatallal kapcsolódik össze.

#### **d) A formális döntés**

A formális, intézményesített döntéshozatali eljárás csak a külső keretét jelenti a döntéshozatalnak. Jelentőségét ugyanakkor az adja, hogy ez biztosítja a politikai döntések jogi formában való kifejeződését és ezáltal érvényesíthetővé válását.

A fenti fázisok azonban csak akkor követik egymást, ha a törvényhozási folyamat nem szakad meg. Ha a szabályozás nem tűnik kielégítőnek, vagy a többség számára elfogadhatónak, a döntési folyamat megszakadhat, korábbi fázisba térhet vissza, vagy a szabályozási szándék végképp feladásra kerül.

## V. A törvényhozást meghatározó további tényezők

Természetesen azt, hogy valamely demokratikus berendezkedésű államban - ahol érvényesül a politikai akaratképzés fentebb bemutatott formája - a **törvényhozás ténylegesen milyen szerepet tölt be**, további tényezők határozzák meg. E tényezők - utalásszerűen - az alábbiakban ragadhatók meg:

- az érvényesülő **demokráciafelfogás**;
- a **kormányzati rendszer jellege**, valamint
- az adott állam **jogrendszerének sajátosságai**.

### 1. Az érvényesülő demokráciafelfogás

a) Az érvényesülő demokráciafelfogás modellszerűen "többségi elvű", vagy pedig "megegyezéssel" (konzordancia-elvű) **demokráciaként**<sup>15/</sup> jelölhető, és a törvényhozás vonatkozásában elsősorban a **konszenzusképzés szempontjából értékelendő**. E két alapvető demokráciafelfogás - különösen ennek gyakorlati megvalósulása - a politikai-törvényhozási döntéshozatal eltérő mechanizmusát alakítja ki. Míg a "többségi" modellben egyértelműen a parlamenti többséget megszerzett párt, (illetve pártkoalíció) a többségi elvet érvényesítő döntési dominanciája valósul meg, amelyet az alkotmányos rendszer csak a koncentrált hatalomgyakorlás megakadályozása érdekében korlátoz, addig a "megegyezéssel" modellben - általában a közjogilag is szabályozott - "szociális partnerség" intézménye érvényesül, amely a döntések konszenzusos jellegű meghozatalát helyezi előtérbe,<sup>16/</sup> és kialakítja az ezt biztosító formalizált-intézményes érdekegyeztetés mechanizmusát. Ez utóbbi tehát garantálja, hogy a törvénytervezetek véleményezése nem csak formális véleménykérést jelent, hanem az intézményes érdekegyeztetés alkotó közreműködést biztosít a szabályozással érintettek - ezek érdekképviselői szervei - számára is.

### 2. A kormányzati rendszer jellege

A kormányzati rendszer jellege mind az államszervezet kialakítása, mind az egyes állami szervek funkcionálása szempontjából alapvető jelentőségű,<sup>17/</sup> szintén lényeges hatást gyakorol a törvényhozás fontosságának és helyének meghatározására. **Parlamentáris kormányzati rendszerben** ez elsősorban a **kormány és a parlament konkrét viszonyára**, a köztük lévő kompetencia-felosztásra vezethető vissza, amin belül egyrészt a kormány önállósága és mozgásszabadsága, másrészt a törvényhozás és a rendeleti jogalkotás viszonya érdemel kitüntetett figyelmet. A parlamentáris demokráciában a kormány és a parlament hatalmi önállóságához figyelembe kell venni a **hatalommegosztás sajátos érvényesülését**: a kormányzati hatalmat a parlamenti többség és az ennek bizalmától függő, neki felelős kormány gyakorolja. Ha a kormány az alkotmányban önálló jogalkotói felhatalmazást kap, ezt a parlamentnek is tiszteletben

kell tartania, és e szabályozási területre nem hatolhat be. Más vonatkozásban viszont a parlament nem pusztán a kormány döntéseinek jogi legitimálását végzi.

### 3. Az adott állam jogrendszerének sajátosságai

Az adott állam jogrendszerének sajátosságai abból a szempontból gyakorolnak számottevő befolyást a törvényhozás jellegére, hogy milyen viszony alakult ki a jogkeletkezés és jogfejlődés során a jogképződés két alapvető módja - a jogalkalmazói jog és a jogalkotói jog - között, azaz hogyan képződik a jog, hogyan jönnek létre a jogként funkcionáló normák.<sup>18/</sup> A törvényhozásnak azokban a jogrendszerekben van elsősorban kiemelkedő és meghatározó szerepe, amelyekben a jogalkotás, mint elkülönült állami tevékenység elsőbbsége érvényesül.

### Jegyzetek

1/ Vö. A Katz: Staatsrecht. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1994.(14) 203-204. o.

2/ A politika azoknak a cselekvési, illetve befolyásolási szándékoknak a fogalmi foglalataként határozható meg, amelyek a hatalom alkalmazásáról, a forrásokról vagy a javak allokációjáról való kötelező - autoritatív - döntésekre irányulnak. Szűkebb értelemben a politika a köz(állami) szektorra vonatkoztatott, tágabb értelemben pedig a társadalom szinte minden területének irányítási és folyamatelemére.

3/ Vö. Volker von Prittwitz: Politikanalyse. Leske+Budrich GmbH, Opladen, 1994. 11-13. o.

4/ A mai modern állam feladatairól és szerepvállalásáról világszerte politikai, közgazdasági, jogtudományi stb. viták folynak, és sokféle nézet ütközik egymással. Az állami feladatok, funkciók és a szerepvállalás meghatározása azonban elementárisan politikai döntés kérdése.

5/ Ez az állítás természetesen olyan alkotmányjogi-közjogi keret fennállását feltételezi, amely megfelel az adott államilag szervezett társadalom konkrét fejlettségének, és ezáltal lehetővé teszi a demokratikus és formalizált politikai akaratképzést, azaz egyúttal minimalizálja az antidemokratikus és informális megoldásokat.

6/ Vö. R.-O. Schultze: Politische Willensbildung. In: Pipers Wörterbuch zur Politik (szerk. D. Nohlen) 1. Politikwissenschaft, Theorien, Methoden, Begriffe. R. Piper GmbH & Co. KG, München, 1985. 794. o.

7/ A politikai folyamat - ebben az értelemben - gyűjtőfogalomként magában foglalja a politikai akaratképzést, a döntésmegtalálást, továbbá a döntéservényesítés összes lefolyását és a legitimitás létrehozását.

8/ W. Steffani: Institutionen der Demokratie: Parlament, Regierung, Rechtsprechung. In: Politik (szerk. K. von Beyme, E.-O. Czempel, P. G. Kielmansegg) Fischer Verlag, Frankfurt am Main, 1987. 345. o.

9/ A politika fogalmára vonatkozóan: "A politika sajátos tevékenység, amelyben az érdekmeghatározottság, az akarat tartalom és a hatalomra irányultság három mozzanata egymástól elválaszthatatlanul jelenik meg és hatnak egymásra." Bihari Mihály - Pokol Béla: Politológia. Universitas Kiadó, Budapest 1992. 63. o.

10/ Prittwitz: i.m. 14-16. o.

11/ Vö. Prittwitz: i.m. 17-29. o.

12/ Vö. H. H. v. Arnim: Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland. Verlag Vahlen, München, 1984. 192.-197. o.

13/ A konkrét döntéshozatali eljáráshoz való kötöttség természetesen nem jelenti azt, hogy a politikai akaratképzés ne eredményezhesse éppen ennek az adott döntéshozatali eljárásnak a megváltoztatását. Inkább arról van szó, hogy az akaratképzés nem általában valósul meg, hanem a mindenkori döntéshozatallal szoros összefüggésben.

14/ A törvényhozás folyamatának itt alkalmazott szakaszolása kifejezetten a politikai folyamat értelmezhetősége érdekében történik. A törvényalkotás részletes elemzését l. a belső és a külső törvényhozási eljárásról szóló fejezetekben.

15/ E megkülönböztetést l. A. Lijphart: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries. New Haven, London: Yale University Press. Egy részét l. magyarul In: Politikatudományi tanulmányok (szerk. Balogh László) Politikatudományi füzetek 3. ELTE BTK Politikaelméleti Továbbképző Intézet, 1989.

16/ A többségi és a megegyezései demokrácia döntéshozatali szempontú különbségére vonatkozóan l. Petrétei József: A demokratikus döntéshozatal szabályozásának esélyeiről és lehetőségeiről. Magyar Közigazgatás. 1994. december 728-730. o.

17/ A kormányzati rendszerről l. részletesebben Petrétei József: Kormányzás és kormányzati rendszer. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Kiss László) Pécs, 1996. 219-247. o.



18/ L. erről Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993. 174-186. o. és Sajó András: Jogtani alapok. In: A gazdaság jogi alapjai. Tankönyvkiadó, Budapest, 1985. 389-397. o.

## V. fejezet

### A TÖRVÉNYHOZÁS FOGALMI KÖRÜLHATAROLASA

#### I. A törvényhozás fogalmáról

A törvényhozás fogalmát hármas megközelítést alkalmazva célszerű meghatározni: a törvényhozás mint jogalkotás, mint szervezeti tevékenység és mint eljárási folyamat. Ezt a felosztást az indokolja, hogy a törvényhozás tulajdonképpen nem más, mint a jogalkotás sajátos megnyilvánulása, ugyanakkor szervezeti tevékenységként és eljárási folyamatként is felfogható. E két utóbbi megközelítés különválasztása azért is indokolt, mert a törvényhozás definiálásának e kettőssége rámutat a törvényhozó alkotmányjogi (normatív, vagy formális) és tényleges (informális) megkülönböztetésének lehetőségére is.<sup>1/</sup>

##### 1. A törvényhozás mint jogalkotás

A törvényhozás nem más, mint a jogalkotás - azaz a jogi normák létrejöttének - egyik módja és formája, amelyet az alábbi ismérvek jellemeznek:<sup>2/</sup>

- alaki értelemben a parlamentnek az a tevékenysége, amely kifejezetten és kizárólagosan absztrakt-általános magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányul;

- szándékolt, akaratlagos folyamatnak minősül, amelynek akarat jellegét az adja, hogy a szabályozási megoldási lehetőségek közötti szándékos választásokat tartalmaz, amelyek a társadalmi viszonyokat (magatartásokat) normatív előírásként, külső idegen akaratként a kívánt irányba befolyásolják;

- tudatos szabályozó tevékenység, mivel tervezett célok elérése érdekében általában jövőre irányulóan, lehetséges elképzelt esetekre megfogalmazottan előre, és az érvényesítés igényével szabályoz bizonyos társadalmi magatartásokat, illetve az ezeket befolyásoló körülményeket;

- alkalmas arra, hogy a hatalom gyakorlójának politikai szándékait és törekvéseit az általánosság szintjén juttassa kifejezésre, mivel a törvényekben a politikai akaratok tartós formában, kötelező normaként jelennek meg, és így a törvény a hatalmi igények és törekvések összeütközésének eredője.

##### 2. A törvényhozás, mint szervezeti tevékenység

Eszerint a modern demokráciákban törvényhozás alatt az erre felhatalmazott és demokratikusan legitimált állami szerv, a parlament, illetve ennek törvény létrehozására irányuló tevékenysége értendő. A törvényhozás a törvényhozó hatalom

megnyilvánulása, azaz az államhatalom birtokosának önálló, alkotmányjogilag garantált és megragadható tényleges hatalomgyakorlása, amely alapvetően különbözik az államhatalom más megjelenési formáitól.<sup>3/</sup>

A törvényhozó hatalom alkotmány által konstituált hatalomként tehát az állami autoritás speciális cselekvésformája, az állam szabályozó hatalma. Az, hogy valamely alkotmányos berendezkedésben törvényhozó hatalom létezzen, feltételezi a társadalmi együttélés akaratlagos funkcionalitását. Ez abban ragadható meg, hogy a társadalmi rend kialakítása, fenntartása és fejlesztése érdekében a társadalmi viszonyok egy részét szabályozásra szoruló viszonyokként fogják fel, és normatív magatartási követelmények előírásával intézményesítik.

A törvényhozó hatalom egyúttal feltételezi az e funkcióval megbízott sajátos állami szerv létezését is, ami a modern alkotmányos demokráciákban a parlament. Ennek alapvető oka, hogy a parlamentet a nép - a választópolgárok - periodikusan ismétlődő, demokratikus választások során hozzák létre és legitimálják, ezért a parlament a népszuverenitás és a népképviselet kifejezésre juttatója, de egyik megvalósítója is egyben. Az alkotmányjogi képviselet a modern demokráciában nélkülözhetetlen intézmény, mivel a polgárok többségének nincs elegendő információja, képessége és készsége sem arra, hogy ügyekben önállóan és felelősséggel gondolkozzon, vitatkozzon és döntsön. A képviselet ugyanakkor nem csak technikai szükségmegoldás, hanem a népszuverenitás praktikus megnyilvánulása is, mivel parlament - választott képviseleti szervként - azáltal garantálja az államhatalom a nép általi elismerését és elfogadását, hogy a törvényhozó hatalom gyakorlása során a választáskor kifejeződő népakaratot - mint többségi akaratot - közvetíti és juttatja érvényre.<sup>4/</sup> Ennek következtében tehát a politika felfogható a törvényhozói pozícióért folyó versengésként is, mivel a törvényhozásból való részesedés a politikai-kormányzati hatalomból való részesedés is egyben. Ahhoz azonban, hogy a törvényekben a társadalom többségének akarata testesüljön meg, azaz a törvények többségi akaratot érvényesítsenek, a törvényhozásnak - mint politikai akaratképzési és döntéshozatali folyamatnak - szintén fontos előfeltételeket kell teljesítenie.

### 3. A törvényhozás, mint eljárási folyamat

A törvényhozás - harmadik értelmezése szerint - magát az eljárási folyamatot jelöli, amit a szabad, demokratikus akaratképzés, az átfogó nyilvánosság és átláthatóság (transzparencia), valamint a különböző érdekek - lehetőleg - optimális figyelembe vétele és kiegyenlítése jellemez. A törvényhozási eljárás processzuális racionalitását e folyamat plurális nyitottsága és nyilvánossága, a vita lehetősége, valamint a többségi elv alkalmazása - mint mellözhetetlen karakterisztika - adja.

A törvény keletkezését jelentő döntéshozatali folyamat stabilizálása és szabályozása ezért fontos jogállami komponenseknek tekinthetők, amelyek hozzájárulnak a világos, kiszámítható, és ezáltal előre látható törvények keletkezéséhez. A politikai célok elérése érdekében hozott döntések a törvényi formán keresztül éppen ezért kapnak sajátos, eljárás általi legitimitációt.

A törvényhozási eljárás tágabb és szűkebb értelemben is meghatározható. Az eljárás tágabb értelemben a problémamegoldás egészét öleli fel: a szabályozandó probléma jelentkezésétől az akaratképzésen át a döntésig a teljes politikai-társadalmi folyamatot jelenti. Szűkebb értelemben viszont a törvényhozási eljárás az alkotmánynak megfelelő kompetenciarend keretében a jogszabályok és az ügyrendek szerinti szervezett, intézményesített folyamatként fogható fel.<sup>5/</sup>

## II. A törvényhozás tartalma

A törvényhozás tartalmának kérdése, azaz hogy mit kell, illetve mit indokolt törvényi szinten szabályozni - tulajdonképpen az alkotmányozás során megválaszolandó kérdés, azaz ennyiben a mindenkori alkotmányi előírásoktól függ. A törvényhozási kompetencia alkotmányi meghatározása során ezt általában a törvények kiemelkedő és meghatározó szerepének szem előtt tartásával úgy végzik el, hogy az alaptörvényben garanciákat alakítanak ki a törvények dominanciájának biztosítására vonatkozóan. Ezt alapvetően a következő szabályozási megoldások alkalmazásával végzik el:

- a jogszabályi hierarchia rögzítésével;
- a törvényi fenntartás kimondásával és a kizárólagos törvényhozási tárgykörök meghatározásával, valamint
- a törvényi szabályozás elsődlegességének és a törvényi felhatalmazás lehetőségének biztosításával.<sup>6/</sup>

### 1. A jogszabályi hierarchia rögzítése

Az alkotmányokban általában stabil és egyértelmű jogszabályi hierarchiát rögzítenek, ami kifejezésre juttatja, hogy a jogszabályi hierarchia csúcsán az alkotmány, alatta pedig a törvények állnak, továbbá az alacsonyabb jogi normák tartalma nem sértheti a törvényeket, nem lehet ellentétes a törvényekben foglaltakkal. Ha ilyen eset mégis előfordul, akkor a törvényi rendelkezés elsőbbséget élvez, aminek alkotmányvédelmi eszközökkel érvényt is szereznek.

### 2. A törvényi fenntartás és a kizárólagos törvényhozási tárgykörök

a) A törvényi fenntartás elvének rögzítése azt jelenti, hogy minden lényeges és alapvető állami döntést a parlamenti törvényhozás számára tartanak fenn.<sup>7/</sup>



A "lényeges és alapvető" ismervére vonatkozóan általában a következő szempontokat szokás megjelölni:8/

- a szabályozás tartalmi kihatását, amely magában foglalja a szabályozás tárgyának fontosságát, a szabályozás terjedelmét (a szabályozott magatartási alternatívák számát), továbbá a szabályozás intenzitását, az érintettek (címezettek) körét, valamint a szabályozás előrelátható érvényének idejét;
- a szabályozás politikai jelentőségét, azaz a politika alakításában játszott szerepét;
- a szabályozás pénzügyi kihatásait;
- a szabályozásban rejlő döntés akceptálását.

A "lényeges és alapvető" kérdésekre vonatkozó törvényi fenntartás esetén a törvényi szabályozás nem csak lehetőségként, hanem - alkotmányjogi szempontból - egyben a parlament kötelességeként is előírható. Ez esetben a törvényi szabályozás elmaradása felveti a mulasztásos alkotmány sértés problémáját és orvoslásának kérdését is.

b) A kizárólagos törvényhozási tárgykörök meghatározása azt jelenti, hogy e tárgykörökben bizonyos viszonyokat csak törvények szabályozhatnak, más jogszabályok csak annyiban, amennyiben erre az elsődleges szabályozást végző törvény kifejezett felhatalmazást ad, tehát az alapvető szabályozást nem engedik át a végrehajtás jogalkotó tevékenységének, azaz a rendeleti jogalkotásnak.

### 3. A törvényi szabályozás elsődlegességének és a törvényi felhatalmazás lehetőségének biztosítása

Ezek a szabályozási megoldások szintén a törvények dominanciájának érvényesülését szolgálják.

a) A törvényi szabályozás elsődlegessége - ebben az értelemben - azt jelenti, hogy bármely jogi szabályozást igénylő viszonyt a parlament törvényi formában szabályozhat, de csak akkor, ha ez nem jelenti valamely más, önálló jogalkotói kompetenciával rendelkező szerv lényegi területének sérelmét.<sup>9/</sup> A törvényi szabályozás elsődlegességével szemben azonban nem csak alkotmányi kompetencia-normák képeznek gátat, hanem bizonyos olyan politikai szándékok, szakmai megfontolások, célszerűségi szempontok is, amelyek minden törvényi szabályozás esetén kimutathatók.

b) A törvényi felhatalmazás által járul hozzá a törvényi szabályozás dominanciájának érvényesüléséhez, hogy bár az alacsonyabb szintű jogalkotás számára - elsősorban a törvény végrehajtása érdekében - biztosítja a normaalkotás lehetőségét, de egyúttal be is határolja ennek terjedelmét, megakadályozva elsődleges és döntő szabályozási szerepét. A felhatalmazás lehetősége mindenképpen szükségszerű, mivel törvényi szinten nem lehetséges az összes jogi rendezést igénylő társadalmi viszonyt regulálni, ugyanakkor törvényi szinten indokolt meghatározni azt, hogy mely szervek, milyen tárgykörökben, mekkora terjedelemben szabályozzanak adott viszonyokat.

### III. A törvényhozó fogalmáról

A törvényhozó fogalmának meghatározása - a törvényhozás szervezeti tevékenységkénti felfogásából adódóan - normatív tekintetben egyértelműnek tűnik: a törvényhozó az alkotmány által formálisan a törvényhozásra feljogosított szerv, a parlament. A törvényhozás eljárási folyamatkénti felfogása viszont, amely a szabályozandó probléma jelentkezésétől az akaratképzésen át a döntésig terjedő politikai-társadalmi folyamatot jelöli, utal a törvényhozói döntést meghatározó parlamenten kívüli tényezőkre - a szabályozásban részt vevő, vagy arra hatást gyakorló aktorok tevékenységére -, illetve ezek tevékenységének a törvényhozás és a törvényhozó fogalmi átértékelésében játszott szerepére is.

E tényezőknek, pontosabban aktoroknak a törvényhozásra gyakorolt hatása - mintegy "tényleges törvényhozókkénti" jelölése - arra az alapvető problémára vezethető vissza, ami az alkotmányjogi előírások és az ezek keretében zajló politikai folyamatok részbeni eltéréséből, részbeni ellentmondásából adódik. Eszerint az alkotmányjog normatív rendelkezései és a valóságos politikai folyamatok - a demokratikus politikai akaratképzés - a törvényhozás során olyan különbséget mutatnak fel, amelyek a parlament törvényhozói minőségét alapvetően átértékelik, és a parlamenti döntést nagymértékben formálissá teszik: a parlament törvényhozói döntése nem egyéb, mint alkotmányjogilag szükséges, de tartalmilag nem lényeges aktus, amely csak "jóváhagyja" és számottevően nem módosítja az elé kerülő, már korábban, a parlamenten kívül előformált és kialakított érdemi döntést.

Ahhoz, hogy a mai modern parlamentáris demokráciákban a tényleges törvényhozó fogalmát pontosan meg lehessen határozni, szükség van a parlament módosult szerepfelfogását bizonyító, illetve ezt kritikailag értékelő szempontok áttekintésére.

#### 1. A parlament - mint formális törvényhozó - szerepével kapcsolatos (át)értékelések

A szakirodalomban található<sup>10/</sup> egyes vélemények szerint a formális törvényhozó - a képviselőkkel álló parlament - látszólagos döntési hatalmát és befolyásolási lehetőségeit számos olyan tényező korlátozza, illetve keretek közé szorítja, amelyek a mai törvényhozás gyakorlata során megfigyelhetők. Ezek jelzésszerűen a következők:

a) A tervező és irányító állami tevékenység fokozatos növekedése következtében a kormány - különösen a törvénykezdeményezéssel és -előkészítéssel kapcsolatos - szerepe felerősödött, ami a parlament háttérbe szorulását, funkcióvesztését, képviseleti szerepének leértékelődését, és ezáltal a népszuverenitás csorbulását eredményezi. A parlamenti többség, ha nem akarja a bizalmától függő kormányt megbuktatni, lényegi változtatás nélkül elfogadja a kormány törvényjavaslatait, azaz a parlament(i

többség) a kormány kezdeményezéseinek "ratifikációs" szervévé válik. A parlament tehát azt kénytelen elfogadni, amit a kormány - szakapparátusának igénybevételével - kidolgoz és eléje terjeszt.

b) A parlamenti **képviselők**, bár szabad mandátummal rendelkeznek, politikai szempontból - tekintettel újraválasztásukra - **kiszolgáltatottak pártjuk frakciójának**, ezért döntésük minden esetben a frakció álláspontjával megegyező. A parlamentben tehát lényegében a pártpolitikai szempontok, párttaktikai motivációk (presztízssnyerés vagy konfrontációkeresés) érvényesülnek, és a törvényi szabályozásban a többségi pártakarat testesül meg. Ezért megfigyelhető egyrészt az egyes képviselők törvényhozással kapcsolatos kontroll- és közreműködési jogosítványainak gyengesége, másrészt az a tendencia, hogy a törvényelőkészítés során a legfontosabb döntéseket a többségi frakció(k) relatív szűk elitje hozza meg.

c) A törvényelőkészítés fázisában **kiemelkedő szerepet játszanak a különböző érdekszervezetek**, amelyek saját törekvéseik, érdekeik minél jobb érvényesítését szem előtt tartva a leendő szabályozás tartalmát alapvetően befolyásolják. Ennek következtében a **lényeges érdekkompromisszumok** tehát már a parlament előtti fázisban létrejönnek, és ezeket a parlamentnek is illik tiszteletben tartania.

d) Az **alkotmányi kötöttségek** - különösen az alapvető jogok elismerésének és védelmének, továbbá az ezeknek érvényt szerző alkotmánybíráskodásnak - a következtében a parlament törvényhozói mozgástere eleve behatárolt.

Mindezek azt eredményezik, hogy a formális törvényhozó döntése, illetve törvényhozói mozgástere beszűkül, és a parlamentnek a törvényhozásban játszott szerepe lényegesen csökken.

## 2. A parlament - mint formális törvényhozó - új szerepfelfogása

A fentiek alapján joggal vetődik fel a kérdés, vajon van-e a parlamentnek egyáltalán - részben alkotmányilag, részben politikailag (a parlamenti erőviszonyokat tekintetbe véve) - ún. szabad politikaalakítási lehetősége. Másképpen megfogalmazva, a **formális törvényhozó valóban kiszolgáltatott-e a parlamenten kívüli aktoroknak**, és a törvényhozásra csak a formális, elfogadási (szavazási) aktus marad, nem pedig a szabályozási tartalom érdemi alakítása.

A választ azzal a megállapítással indokolt kezdeni, hogy a **klasszikus népképviseleti - és az ezen alapuló törvényhozási - modell a modern parlamentáris demokráciákban jelentős átalakuláson ment keresztül**, és a mai alkotmányos berendezkedésekben a plurális demokrácia sajátosságainak megfelelően jött létre és működik a törvényhozás szervezeti és eljárási rendszere.<sup>11/</sup> E változások tükrében a fent említett - negatívnak ítélt - megállapítások is átértékelhetőnek látszanak.



Sokkal inkább arról van ugyanis szó, hogy a felsorolt, és negatívnak ítélt jelenségek a parlamentáris kormányzati rendszer logikájából adódnak, és a modern alkotmányos demokráciában érvényesülő törvényhozás sajátosságaként, tényleges megnyilvánulásaként értékelhetők.

a) A parlament autonómiájának és szuverenitásának kérdése a modern államokban alá van rendelve a pluralista demokrácia és képviselet elvének. Az alkotmány demokrácia-felfogásából adódik, hogy egyrészt nem lehet demokratikusnak minősíteni azt a parlamentet, amelyik minden befolyást és közreműködést kizárva dönt, másrészt a képviselet elvéből következik, hogy a parlament nem lehet mentes a politikai vitáktól és - szükség esetén - a kompromisszumkötésektől. Ugyanakkor a parlamentnek ténylegesen jelentős és szabad politikai döntési mozgástere van.<sup>12/</sup>

b) A modern parlament politikailag fragmentált testület: nem képez ugyanis olyan egységet, amelyik a törvényhozási folyamatban a kormánnyal szemben egységes szervként léphetne fel.<sup>13/</sup> A parlamentáris kormányzati rendszerben minden parlamenti funkcióterület a többség-ellenzék megosztottság szerint strukturált. A törvényhozás során azonban nem csak politikailag, hanem szakmailag - szakpolitikák szerint (bizottságok) - is fragmentált, mivel a parlamenti munkamegosztás - a belső szervezeti tagoltság - kialakítása a törvényhozási anyagok komplexitása és komplikáltsága következtében fellépő követelmény. Ezért a parlament hatalomvesztésével szemben eredményt ígérő fegyver az ún. "specialistáknak", azaz azoknak a szakértő képviselőknek a léte, akik több parlamenti ciklus óta ugyanazoknak a kérdéseknek a szabályozásában vesznek részt mind a bizottsági, mind a frakciós munkában, továbbá az a munkamegosztás, amit a törvényjavaslat parlamenti tárgyalása során alkalmaznak.<sup>14/</sup>

c) A modern parlamentarizmus funkcionális viszonyai a szabályozási igények teljesítésére vonatkozóan gyakorlatilag kikerülhetetlenül a kormány kezébe helyezik a törvényhozással kapcsolatos kezdeményezést és a lényeges előkészítési feladatokat.<sup>15/</sup> A tények azt mutatják, hogy a legtöbb törvényjavaslatot valóban a kormány kezdeményezi, és ezeknek sokkal nagyobb az esélye arra, hogy a parlamenti többség elfogadja őket. Ebből azonban még nem következik a parlament jelentőségének csökkenése vagy hatalomvesztése. A parlamentáris kormányzati rendszer lényege ugyanis, hogy a kormányzás aktív és kezdeményező szerepét a mindenkori kormány játssza, amely a parlamenti többség akaratától és bizalmától függ, és amely a parlamenti többség vezető csoportjának számít, ezért feladatainak teljesítése során ennek a többségnek a politikai céljait törekszik megvalósítani. A parlamenti többség tehát abból indulhat ki, hogy a kormány törvényjavaslata a tervezett szabályozáskor tekintettel van a fennálló helyzetre, és miniszteriális szakapparátusa alkalmas arra, hogy az átfogó, komplikált és sokszorosán összetett törvényhozási folyamat bizonyos összehangolását biztosítsa, ennyiben a parlamentet



tehermentesítse.16/ A kormánynak ez a - törvényi szabályozás komplexitása és specializálódása miatt is szükségszerűen végzendő - tevékenysége azonban **nem jelenti a parlament munkájának feleslegességét.** A törvényhozás parlamenti fázisában - a törvényjavaslat különböző aspektusból történő vitájával - a **parlament politikai kontrollt és olyan vizsgálatot gyakorol, amely a parlament speciális, más szervek által nem helyettesíthető tevékenységét, munkamódszerét jelenti, s amely lehetővé teszi a törvényjavaslat nyilvános, demokratikus megtárgyalását és esetleges elutasítását is.** Természetesen a parlamenti vitában való részvétel és a döntéshozatal befolyásolása során eltérő helyzetben van a parlamenti többség és az ellenzék. Ezért a parlament jelentőségcsökkenése helyett sokkal inkább az ellenzék hatásgyakorló lehetőségeinek korlátokba ütközéséről van szó.17/

d) A törvény formailag és technikailag ugyan mint állami hatalmi aktus jelenik meg, mint az átgondolt és irányított jogalkotás terméke, de érdemben természetesen a társadalmi-politikai erők hatásai, nyomásgyakorlásai alakítják, **amelyek az érdekkiegyezések és a kompromisszumkötések folyamatában nyilvánulnak meg.**18/ Bár a törvények a politikacsinálás eszközei is, de a törvényekben rögzült politikának a demokráciában általában kompromisszumos jellegűnek kell lennie, és ezért a törvényhozás egész folyamatában megfigyelhető a megegyezésre való törekvés szándéka. **A pluralista demokráciában ugyanis a törvényhozásnak - a törvényi szabályozás végrehajthatóságára és az elfogadottságára is tekintettel - lehetőleg minden jelentős érdeket figyelembe kell vennie, tehát nem mindegy, hogy a törvényi tartalom alakításában milyen mértékben vesznek részt a pluralizmust szervezetileg megjelenítő politikai pártok és érdekszervezetek, és az általuk képviselt érdekeknek milyen esélyük van a törvényi tartalom kompromisszumos kialakításában.** Az is megállapítható, hogy az érdekszervezetek technikai szakértelme nélkül nem is lehetne sikeresen kidolgozni bizonyos törvényjavaslatokat. **A törvényeknek ugyanis szükségszerűen belső kapcsolatot kell felmutatniuk a társadalom nagy és tartós érdektörekvéseivel és célelképzeléseivel.** Mivel ennek biztosítása a törvényhozásban elsősorban a pártok és érdekszervezetek produktív feladata, a modern parlamenti képviseleti rendszert is eszerint indokolt kialakítani, azaz elsősorban a politikai jellegű képviseletet preferálni. A politikai képviselet viszont szükségszerűen olyan politikai kötöttségekkel jár együtt, amelyek a parlamenti képviselők döntési mozgásterét korlátozzák.

e) A törvényhozó szerv és a törvényhozási eljárás alkotmányhoz kötöttsége következtében a törvények nem lehetnek ellentétesek az alkotmánnyal, ennyiben tehát **a törvényhozói akarat nem lehet korlátlan.** A népszuverenitás szempontjából értékelve ezt a helyzetet, itt a hatalommegosztás sajátos érvényesüléséről, az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom különbségéről van szó. A népszuverenitás megnyilvánulása ugyanis nem csak a törvényhozáson keresztül érvényesül, hanem az alkotmányozáskor is, mivel az alaptörvényben megfogalmazott szabályok az alkotmányozó hatalom

által konstituáltak, az alkotmányozó hatalom hordozója pedig a modern demokráciákban ugyancsak maga a nép.<sup>19/</sup> A törvényhozás - a népszuverenitás közvetett megaválósítójaként - nem tekinthető a népszuverenitás egyedüli letéteményesének, ezért a törvényhozás "abszolút" hatalmára vonatkozó felfogás, azaz hogy a törvényhozás mindent, amit szükségesnek tart, tetszése szerint szabályozhat, a normatív alkotmányok megszületése óta nem tartható. Az alkotmányozó hatalom ugyanis az alapvető jogok - különösen a szabadsághoz, az egyenlőséghez, és a tulajdonhoz való jog - elismerésével és garantálásával, az ezekkel kapcsolatos állami - nem csak törvényhozói - beavatkozás lehetőségének korlátozásával, továbbá a jogalkotási kompetencia felosztásával ténylegesen korlátozza a törvényhozó hatalom mozgásterét. A törvényhozás túlhatalmával szemben tehát elsősorban az alkotmányi korlátok jelentenek garanciát.

f) Az alkotmányi kötöttségekből azonban jelentős előnyök is adódnak a törvényhozás számára:

fa) Az első ilyen előnyt az jelenti, hogy az alkotmánnyal összhangban kibocsátott törvények az alaptörvénytől normatív igazolást kapnak, azaz az alkotmánynak megfelelő törvényi parancs olyan jogi norma lesz, amelynek érvényesítéséhez igénybe vehetők - a jognak való engedelmisséget biztosító - állami kényszerítő eszközök is.<sup>20/</sup>

fb) Az alkotmányi kötöttségek másik előnye a parlamenti döntéshozatal során érvényesülő többségi elvet korlátozó jellege. A többségi elv alkalmazása a parlamenti döntéshozatalban a képviselőválasztás során megnyilvánuló többségi akaratra vezethető vissza, miszerint a választáson kinyilvánított - többségbe került - akaratnak a képviselői szervben is érvényesülnie kell. Ugyanakkor a demokráciában a mindenkori többség akarata nem lehet kizárólagos és korlátlan, mert bár a többségi döntés mindenkire vonatkozik, de ennek elfogadása a kisebbség részéről csak akkor történik meg, ha a döntés tartalmi követelményeket jelentő korlátok között, és szabályozott, demokratikus eljárásban születik meg. Ezért a döntéshozatalra vonatkozóan az alkotmánynak egyrészt a többségi elv érvényesülését preferálva bizonyos előfeltételek<sup>21/</sup> teljesítésével egybekötött demokratikus eljárási szabályokat kell rögzítenie, másrészt - az alapvető jogok érvényesülésének követelményével - ésszerű tartalmi korlátok közé kell szorítania a parlamenti határozathozatalt. Az így kialakított döntéshozatali rend biztosítja, hogy az alkotmányos eljárás betartásával született döntéseket a konkrét szavazáskor kisebbségbe kerültek is akceptálják.

fc) További előnyként értékelhető, hogy az alkotmányi kötöttségek biztosítják a törvényhozás során megnyilvánuló politika alkotmányosságát is, mégpedig oly módon, hogy a szabályozási tartalmat meghatározó vagy befolyásoló politikai akaratoknak - mind tartalmi, mind eljárási kérdésekben - az alkotmány által meghúzott határok között kell mozognia. Az elfogadott törvényben

a politikai akarat tartalma kötötté válik, és a törvényi **formában** megjelenő politikai szándékok már nehezebben változtathatók. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a törvényi tartalom politikai érdekből ne lenne módosítható, de a törvénymódosítás a maga szabályozott-intézményesített formájában olyan korlátokat is jelenthet, amelyek csak nehezen léphetők át, illetve amelyekre a politikai szándékoknak és törekvéseknek a módosítás során folyamatosan tekintettel kell lenniük.

g) Az alkotmányi kötöttségeket a formális törvényhozó tényleges döntési területével összefüggésben is indokolt vizsgálni. A **törvényhozó szervnek** ugyanis ahhoz, hogy teljesíteni tudja a kormányzással összefüggő feladatait, **széleskörű szabad döntési területtel kell rendelkeznie**, azaz nem lehet pusztán az alkotmány végrehajtója, mivel ez az államélet megmerevedését, vagy **contra legem fejlődését eredményezné**. Azzal azonban, hogy az alkotmány meghatározza a törvényhozó hatalom feladatait és kompetenciáját, rendezi a törvényhozási eljárást, továbbá tartalmi követelményeket állít fel a törvény alkotmányosságára vonatkozóan, nem szünteti meg azt a lehetőséget, hogy a **népkepviselet meghatározott törvény tartalmát és kibocsátásának időpontját a szakszerűség és célszerűség politikai kritériumai alapján maga ítélje meg.**<sup>22/</sup> A törvényhozó politikaalakítási szabadságának alkotmányi kötöttsége egyúttal kijelöli az **alkotmánybíráskodás határait is**, mivel adott törvény alkotmányosságának megítélése csak olyan mértékben lehetséges, amit a törvény alkotmányosságára vonatkozó alaptörvényi kritériumok felállítottak.<sup>23/</sup> Az alapvető jogok alkotmányi szabályozásának minősége, egzakttsága és elfogadottsága, továbbá a jogok alkotmányértelmezéskor történő konkretizálása ennyiben meghatározza a törvényhozás tartalmi színvonalát is. Az alkotmányi kötöttségek középpontba állítása egyúttal azt is eredményezi, hogy csak ezek jelentenek korlátot a törvényhozó számára, és a **korábban kibocsátott törvényekben felállított követelményeket a törvényhozó tetszése szerint módosíthatja**. Ennek során azonban tekintettel kell lenni arra a jogállami elvből adódó követelményre, hogy az állami beavatkozás számára nyitott jogi szférát a törvényhozó mindenkor lehatárolja, azaz maga állapítsa meg - mintegy önkorlátozás formájában - az állami beavatkozás terjedelmét és módját.

h) Végül utalni kell arra - a modern alkotmányos demokráciákban zajló törvényhozás sajátosságát jelentő - szempontra is, hogy a **törvényhozó nem mellőzheti a törvényalkotás ún. szakmai követelményeinek figyelembe vételét sem**, amelyek ebben a vonatkozásban szintén korlátozzák a formális törvényhozó alakító szabadságát. A politikai tényezők mellett a szakmai tényezők jelenléte azért is indokolt, mivel ezek nélkül nem képzelhető el törvényalkotás: a parlament politikus-képviselői csak akkor képesek olyan új, a működő joganyag komplex értelmi összefüggéseibe nagyobb ellentmondás nélkül illeszkedő jogszabályi alternatívákat elfogadni, ha ezeket jogdogmatikai, jogtudományi szempontból - tekintettel a jog belső értelmi egységére - megfelelően megalapozták és kidolgozták.<sup>24/</sup> A



politikai és szakmai szempontokkal kapcsolatban tehát feltétlenül hangsúlyozandó, hogy ezeknek egymást kiegészíteni, nem pedig helyettesíteni kell.<sup>25/</sup>

### Jegyzetek

- 1/ E kettősség felvetését l. W. Maihofer: Gesetzgebungswissenschaft. In: Gesetzgebung (szerk.: G. Winkler - B. Schilcher) Springer Verlag, Wien-New York, 1981. 20-22. o.
- 2/ Vö. Peschka Vilmos: Jogforrás és jogalkotás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965. 211-217. o.; Sajó András: Jogtani alapok. In: A gazdaság jogi alapjai. Tankönyvkiadó, Budapest, 1985. 387-395. o.; Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993. 181-185. o.;
- 3/ Vö. P. Badura: Staatsrecht. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1986. 361. o.
- 4/ Vö. Badura: i.m. 176-177. o.
- 5/ Vö. H. Oberreuter: Gesetzgebung, Gesetzgebungsverfahren. In: Wörterbuch Staat und Politik (szerk. D. Nohlen) R. Piper Co. KG, München, 1991. 183-184. o. Ennek részletes bemutatására a belső, illetve a külső törvényhozási folyamatról szóló fejezetben kerül sor.
- 6/ E megoldások mögött alapvetően az a hatalommegosztási elv húzódik meg, hogy a kiemelkedően fontos kérdések jogi szabályozását a törvényhozó hatalom végezze el. Természetesen az itt ismertetett megoldások mellett elképzelhető az is, hogy az alkotmány az egyes állami szervek feladat- és hatásköreinek előírásával teszi egyértelművé e szervek jogalkotási lehetőségeit. Ebben az esetben az alkotmány által kialakított kompetencia védelmének érvényesülnie kell, azaz - alkotmányi felhatalmazás hiányában - egyik szerv sem vonhatja el, illetve gyakorolhatja valamely más szerv jogalkotói hatáskörét.
- 7/ A törvényi fenntartást a német alkotmányjogban a szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata alakította ki, amely számos döntésében foglalkozott ezzel a kérdéssel. Vö. K. Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. II. kötet, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1980. 596. o.; H. Hill: Einführung in die Gesetzgebungslehre. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1982. 40-41. o.
- 8/ Vö. H. Hill: i.m. 40-41. o.
- 9/ Az alkotmány által kialakított jogalkotási kompetencia-rend a mindenkor törvényhozó számára is egyértelmű korlátot képez, mivel ennek megsértése alkotmányellenességet jelent. Ezért pl.



helytelen az a felfogás, amely szerint "...az Országgyűlés jogalkotási hatalma elvileg korlátlan és feltétlen," mivel ez azt is jelentheti, hogy az Alkotmány az Országgyűlést, mint törvényhozót nem köti. Vö. **Kampis György**: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat. Unió Kiadó, Budapest, 1995. 44. o.

10/ A kritikai megjegyzéseket vö. Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung (szerk. H. Hill) Duncker & Humblott, Berlin, 1989.

11/ Vö. H. **Oberreuter**: Entmachtung des Bundestages durch Vorentscheider auf höchster politischer Ebene? In: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung (szerk. H. Hill) Duncker & Humblott, Berlin, 1989. 122-131. o.; P. **Badura**: Die parteienstaatliche Demokratie und die Gesetzgebung. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986. 17. o.

12/ Vö. **Oberreuter**: Entmachtung... 122-123. o.

13/ Az a felfogás, amely szerint a "törvényhozó szerv" a "kormány" a törvényalkotás során saját érdekeit konfrontálja, más korban keletkezett, és így a mai helyzetet alaposan félreismeri. Az a tény, hogy sokszor a kormányzó többség táborában is differenciáltak az érdekek, még nem jelenti azt, hogy a kormány szemben öszparlamenti szolidaritás áll fenn: a többségen belüli (intern) kontrollálás nem a politikai-dualisztikus feszültség alapján történik, hanem a közös politikához való hűség és ennek effektivitása érdekében. **Oberreuter**: Entmachtung... 125. o.

14/ A törvényhozásban ma azoknak a képviselőknek az esetében lehet hatalomvesztésről beszélni, akik nem szakértők egyetlen szakpolitikai területen sem, illetve a specialisták közül azok esetében, akik más szakterületen tevékenykednek. A frakció ún. szolidáris közösségében a közös politikai bázis következtében azonban érvényesül a bizalom bizalomért elve, és ezért tehát nem lehet a parlament mint intézmény hatalomvesztéséről beszélni. Vö. **Oberreuter**: Entmachtung... 124. o.

15/ Vö. P. **Badura**: Die parlamentarische Volksvertretung und die Aufgabe der Gesetzgebung. Zeitschrift für Gesetzgebung 4/1987 306. o.

16/ Vö. J.J. **Hesse** - T. **Ellwein**: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Westdeutscher Verlag, 1992.(7) 1104. o.

17/ **Badura**: Die parlamentarische Volksvertretung... 306. o.

18/ **Badura**: Die parteienstaatliche Demokratie... 17-18. o.

19/ Az alkotmányozó és törvényhozó hatalom különbségéről l. **Petrétei József**: Alkotmány és alkotmányosság. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Kiss László) Pécs, 1996. 73-77. o.

20/ Vö. P. Badura: Die parteienstaatliche Demokratie... 17. o.

21/ A többségi elv alkalmazása ugyanis csak akkor biztosítja a lehető legjobb döntés meghozatalát, ha a többségi álláspont kialakítását nyilvános, racionális síkon folyó vitákban, kompromisszumok megkötésével, és az ezen az úton kieszközölt, az egyes döntésben részt vevők többséggé integrálásával kísérik meg, továbbá érvényesül a kisebbséggel szembeni tolerancia és léteznek kisebbségi jogok, valamint a döntéshozatali eljárás precízen szabályozott. L. részletesebben Petrétai: i.m. 729-730. o.

22/ Vö. Badura: Staatsrecht. 365. o.

23/ A népképviselő, mint törvényhozó számára az alapvető jogok alkotmányi korlátként való figyelembe vétele azonban jelentős veszélyeket is magában rejthet olyan esetekben, ha egyes alapvető jogok lokalizálhatatlan tartalmúak, és az alkotmánybíráskodás ezekre támaszkodva minősít alkotmányellenessé bizonyos törvényi rendelkezéseket. Pokol Béla: A jog szerkezete. Gondolat Kiadó, Budapest, 1991. 124. o.

24/ "A jogtudományi-jogdogmatikai kategóriaképzés, a társadalmi szituációk millióit jogi szempontból összefogó disztinkciók és a jogi egyneműsítés többi eleme merül fel itt, amelyhez valamilyen fokban kötve kell hogy legyenek a parlamenti törvényhozók, ha azt akarják, hogy az évenként alkotott sok száz törvényük, törvénymódosításuk beilleszthető legyen a működő jogrendbe. A politikai törvényhozás új alternatívái a legtöbb esetben jól megfigyelhetően a jogtudományi tevékenységben és az ítélkezési gyakorlatban kidolgozott szabályozási alternatívák tömegkommunikációba bekerült és a különböző politikai irányzatok által felkapott verzióiból származnak." Pokol Béla: i.m. 97. o.

25/ Vö. Kukorelli István: Az Országgyűlés. In: Alkotmánytan (szerk. Kukorelli István) Osiris-Századvég, Budapest, 1994.(3) 225. o.

## VI. fejezet

### A TÖRVÉNYHOZÁS TERMÉKE: A TÖRVÉNY

Mielőtt a törvényhozás mechanizmusának és sajátosságainak részletesebb elemzésére sor kerülne, feltétlenül indokolt lesz megvizsgálni a törvényhozás termékének - a törvénynek - a főbb jellemzőit: a törvény fogalmát, tartalmát, csoportosítását és funkcióit.

#### I. A törvény fogalmáról

##### 1. A "törvény" kifejezés jelentésváltozásai

A törvény szó a magyar jogi nyelvben többjelentésű kifejezés. A törvény poliszémiai/ a következőkben foglalható össze:

a) A törvény, mint szokás (consuetudo). A törvény szó eredeti jelentése szokás, ami elég sokáig megőrződött a korai magyar nyelvhasználatban. A törvény tehát eszerint nem az országos törvényhozó testület munkájának az eredménye, hanem "a többek igaza, igazsága, egyazon szokása".2/

b) A törvény, mint a hatalom megnyilvánulása (potestas, iurisdictio). A társadalomban a normaalkotás hatalmával felruházott szerv által kiadott jogszabályok, amelyeknek a tartalmában a kibocsátó szerv szabja meg, hogy mi az igazságos, a törvényes, és ezeket a normákat - a hatalmánál fogva - az egész társadalom felett érvényesíti: magatartásszabályokat állapít meg, és gondoskodik ezek érvényre juttatásáról. A törvény lényege - ebben az értelemben - a hatalom; a törvény alkotása és érvényesítése a hatalom megnyilvánulásának az egyik formája.

c) A törvény, mint "lex". Ebben az értelemben a törvény kifejezetten a törvényhozásra feljogosított szerv által alkotott normát jelenti, szemben más jogszabályok alkotására feljogosított szervek tevékenységével és ennek eredményével.3/

d) A törvény, mint a jog (ius) szinonímája. A "lex" fogalmának a kifejezése mellett a törvény szó leggyakrabban és igen hosszú ideig a ius magyarítására szolgált. A törvénynek ez a szélesebb értelemben felfogott jelentése ma is megtalálható a magyar jogi nyelvben.4/

##### 2. A törvény fogalma materiális és formális értelemben

A törvény szónak a "lex" és a "ius" értelemben vett megkülönböztetése megfelel az ún. dualista tanban 5/ kifejtett materiális és formális törvényfogalmaknak, azaz a törvénynek van egy materiális és egy formális jelentése.

a) A formális értelemben felfogott törvény minden olyan aktus, amelyet a törvényhozásra feljogosított állami szerv az előírt formai, eljárási és kihirdetési követelmények betartásával bocsát ki, tehát amely törvényi formában, a törvényhozó szerv akaratnyilvánításaként jön létre.

b) A materiális értelemben felfogott törvény pedig "a jogszabály jogilag kötelező rendelkezését" tartalmazza,<sup>6/</sup> tehát ide sorolható minden pozitív (absztrakt és általános) jogi norma, az összes jogtételnek minden rendelkezése, tekintet nélkül a kibocsátójára. A formális törvényfogalom így a formára, illetve a kibocsátóra, a materiális törvényfogalom pedig a tartalomra orientálódik.<sup>7/</sup>

A dualista tan megjelenése nem pusztán fogalmi vita eredménye, hanem sajátos hatalmi szituáció terméke volt. Az abszolutizmus korában az államhatalom összes funkciója a monarcha kezében koncentrálódott. Az angol és francia forradalom után - a népszuverenitás fokozatos térnyerése következtében - a nép - képviseleti szervén keresztül - részvétele a törvényhozásban a XIX. században mellőzhetetlen követelménnyé vált. A tulajdonképpen alkotmányos monarchiák korában került a törvényhozó hatalom a monarcha és a nép, (illetve ennek képviseleti szerve) között megosztásra. E folyamat úgy zajlott le, hogy kezdetben a monarcha - visszavonhatatlan érvénnyel - saját magát korlátozta a népképviselet számára biztosított, a törvényhozásban való állandó közreműködésre vonatkozó jogosítvánnyal. A népszuverenitás elvének - mint a szuverenitás monista felfogásának - általánosan elismertté és elfogadottá válása után a népképviselet lett a törvényhozó hatalom egyedüli gyakorlója, de ez ma sem jelenti minden vonatkozásban a parlament kizárólagos törvényhozási tevékenységét. A törvényhozási eljárás ugyanis konkuráló folyamat, amelyben több közreműködő vesz részt, mégis a népképviselet jelentősége abban fejeződik ki, hogy a törvény fogalmának a formális értelmű felfogása vált napjainkban kizárólagossá: a törvény az, amit a törvényhozásra feljogosított szerv ekként fogadott el. Ennek ellenére azonban továbbra is különbséget lehet tenni a materiális és formális törvényfogalom között:<sup>8/</sup> vannak olyan törvények, amelyek mind a formális, mind a materiális követelményeknek megfelelnek, és vannak, amelyek csak a formai követelményeket elégítik ki, de tartalmukat tekintve ezeket nem lehet absztrakt-általános szabályozásoknak tekinteni.<sup>9/</sup> Ha valamely jogi norma nem felel meg a törvénnyel szemben támasztott formai követelményeknek, az nem lehet törvény, hanem csak egyéb jogszabály.

### 3. A törvény fogalma alkotmányjogi értelemben

Specifikus jogi jelentésében a törvény fogalmát mindig csak meghatározott alkotmányos rendben lehet értelmezni, mivel a törvénynek olyan általánosan érvényes fogalma, amely minden jogrend számára apriori módon adott volna, nem létezik. A törvény ugyanis mindig konkrét hatalmi viszonyokat, sajátos történelmi szituációt tükröz vissza. A törvény fogalmának kérdésére a



választ a mindenkori alkotmány adja meg, a törvény - ebben az értelemben - mindig a konkrét uralmi struktúrának és kormányzati rendszernek van alárendelve. Az alkotmányjogi törvényfogalom az alkotmányból interpretáció útján is levezethető, de ennek során nem szabad figyelmen kívül hagyni a törvényfogalom jogelméleti, normatani aspektusait sem. Annak meghatározása, hogy ki jogosult a törvényhozásra, az alkotmány minimális szabályozási tartalmának részét képezi.

A törvény alkotmányjogi értelemben vett fogalmi meghatározása a következő formában rögzíthető: a törvény a megalkotására jogosult szerv - a parlament - által, az alkotmányjogilag előírt eljárás útján kibocsátott, szuverén<sup>10</sup>/ döntés eredményeként létrejött normatív aktus.

Az alkotmányjogi törvényfogalom elemzésekor az alábbi szempontok teljesítését szükséges tehát vizsgálni:

a) A törvény a megalkotására jogosult - általában az alkotmányban meghatározott - **szervtől származzon**. Ennek az alaptörvényben való rögzítése **funkcionális és organizatórikus értelemben egyaránt elképzelhető**, ugyanis a kétféle megközelítés túlnyomórészt fedi egymást.

aa) **Funkcionális értelemben** a törvényhozásra feljogosított szerv meghatározása a törvényhozási tevékenységben ragadható meg. A törvényhozás - mint a jogalkotás része - az állami tevékenység egyik formája, politikailag és alkotmányjogilag a jogalkotás döntő megnyilvánulása. Ebből következően a törvény e funkció végső terméke. A törvényhozás, mint funkció tágabb fogalma - a törvényalkotás - azonban ma már több közreműködőt feltételez, mint a törvényhozásként jelölt parlament, illetve ennek tevékenysége. A törvények előkészítése ugyanis - ami szintén a törvényhozás szerves részét képezi, - túlnyomórészt nem a parlamentben zajlik, és e folyamatban más állami szervek és különböző politikai-érdekvédelmi szerveződések alakzatok (aktorok) is részt vesznek.

ab) Ugyanakkor a törvényhozásra jogosult szerv **organizatórikus értelemben** - a modern alkotmányos demokráciákban - a népképviselői szervet, a parlamentet jelenti, ennek kizárólagos kompetenciájaként kerül a törvényhozás meghatározására, mivel a törvényi formában megszülető jogszabály elfogadása - alkotmányjogi értelemben - kizárólag a parlamenti döntés eredményétől függ, azaz ebben az értelemben a törvényhozó szerv szuverén aktusáról van szó.

b) A törvényt az **előírt eljárási rendben** szükséges megalkotni.<sup>11</sup>/ Az eljárási rendre vonatkozó előírások egy részét az alaptörvény, más részeit a parlament ügyrendje, illetve a jogalkotásra vonatkozó egyéb jogi előírások - mint pl. a jogalkotásról szóló törvény, a törvényhozásban közreműködő más állami szervek (a törvényelőkészítés vonatkozásában a kormány, az egyes minisztériumok stb.) ügyrendjei - tartalmazhatják.

A törvényhozás eljárási rendje a törvénykezdeményezéstől a törvény kihirdetéséig terjedő folyamatot öleli fel, és meghatározza:

- a közreműködők jogait és kötelelességeit (ki jogosult a törvénykezdeményezésre, milyen formában, mely szervek döntenek az egyes fázisokról stb.),
- az eljárás egyes szakaszait (a külső törvényhozási eljárás egyes állomásait, az itt elvégzendő feladatokat stb.),
- a jogszerű lefolyásért viselt felelősséget és szankciókat (mely előírások megsértése milyen felelősségrevonást eredményez), s
- az eljárási jogsértések orvoslásának szabályait.

#### 4. A formális értelemben felfogott törvény mint jogforrás

A jogforrás fogalmának - amely a különböző jogszabályoknak a jogrendszerben elfoglalt sajátos helyét, szerepét fejezi ki - számos meghatározása ismert. Ezek közül a törvényfogalommal összefüggésben a genetikus és a gnoszeológiai felfogásra indokolt utalni.<sup>12/</sup>

a) Genetikus megközelítésben a törvényt mint jogforrást a keletkezésével, létrejöttével és kialakulásával összefüggő sajátos ismérvekkel lehet jellemezni. E sajátos ismérveket összefoglalva az rögzíthető, hogy a törvényt létrehozó állami szerv a parlament, amely a törvényalkotásra vonatkozó előírások szerint tevékenykedve, a különböző társadalmi csoportok politikai-akarati törvekvései által befolyásolva, adott társadalmi viszonyok szabályozási igényére tekintettel alkotja meg a törvényt.

b) Gnoszeológiai, megismerési értelemben felfogott jogforrásként a törvény a jog egyik megjelenési formája, sajátos jogszabályfajta, mégpedig írott jogszabály.

A jogforrásként felfogott törvény tehát:

- genetikus megközelítésben utal a törvény megalkotásának indokoltságára, és a törvényi tartalom alakulását befolyásoló tényezőkre, ennnyivel több, mint az alkotmányjogi törvényfogalom;
- gnoszeológiai megközelítésben pedig azáltal pontosítja a formális törvényfogalmat, hogy az általános és absztrakt magatartásszabályt nem tartalmazó, pusztán deklaratív jellegű jogszabályként elfogadott törvényt nem tekinti jogforrásnak, azaz olyan előírásnak, amelyből jogok és kötelelességek származnak; és
- végül a törvény jogforrási rendszerben történő elhelyezésével - amelyet alapvetően az alkotmány alakít ki - biztosíthatja e jogszabályfajta kiemelkedő és meghatározó helyzetét a jogrendszer egészének vonatkozásában.

## II. A törvény tartalmáról

A törvény fogalmának fenti áttekintése után indokolt rögzíteni a törvény tartalmának kialakulását, meghatározását befolyásoló legfontosabb jellemzőket.

## 1. A törvény tartalmára vonatkozó követelmények

A törvény tartalmával szemben támasztott elsődleges követelmény, hogy feleljen meg a jogi normára vonatkozó általános ismérveknek.<sup>13/</sup>

a) A törvény tehát jogszabály, jogi norma,<sup>14/</sup> és ilyenként az állam önálló akaratnyilvánítása. A jogi norma olyan rendelkezés, mely valamely magatartásra kötelez, ezért fogalmi elemét a "legyen" (kell) jelleg határozza meg.<sup>15/</sup> A jogi normába foglalt előírások állami jellegük miatt követendők, azaz a társadalom tagjai engedelmeskedni kötelesek a jogi normáknak, mivel ezekben az állam mondja ki, hogy mi a parancsa.<sup>16/</sup> Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezek az előírások kivétel nélkül érvényesülnek is a valóságban. A jog ugyan felhasználható a társadalom tudatos alakításában, tervezésében, különböző társadalmi folyamatok szervezésében, de ez nem jelenti azt, hogy a jogi szabályozással megvalósítani kívánt cél ténylegesen meg is valósul pusztán a jogszabály normatív rendelkezésénél fogva.<sup>17/</sup> A szabályozás során feltétlenül tekintettel kell lenni a jog eszközjellegéből adódó korlátra is, azaz arra, hogy a törvényt csak úgy lehet a társadalom irányításához felhasználni, ha figyelembe veszik a jog sajátos belső racionalitását is, és a társadalmi feltételeknek megfelelően csak olyan célok érdekében alkotják azt meg, amelyek elérésére a jog egyébként alkalmas, azaz a megvalósítás lehetőségének feltételei fennállnak.<sup>18/</sup>

b) A jogi norma szabályt tartalmaz, és ezért a törvényeknek a normatív szabályok sajátosságait kell felmutatniuk. A szabály jellegéből következik, hogy a magatartásra megszabott mértéket ad, mégpedig az előírt magatartásfajtánál rendszerint az átlagost, a tipikust rögzíti. A tipikus meghatározásánál nem kötelező minden sajátosságot figyelembe venni, de a normaalkotó nem választhat atipikus eseteket, és a tipizálás azzal a veszéllyel is járhat, hogy kisebb, jelentéktelen eltérések később az egyenlőség elvét sértik. A normának társadalmi mértékkel mérve tehát átlagosan mért magatartást kell tartalmaznia, amelynek teljesítésére is átlagos az igény.<sup>19/</sup> A szabály az az általános előírás, amely az adott helyzettípusban minden esetben irányítja a magatartást. A szabály fő jellemzői a következőkben foglalhatók össze:

- a szabály előíró (preskriptív) jellegű, azaz több mint pusztán leírás, mivel követelményt, előírást is tartalmaz;
- a szabály általános, az adott feltételeknek megfelelő valamennyi személyre vonatkozik;
- a szabály emberi magatartásra irányul, ennek különböző külsődleges megnyilvánulását értékeli, azaz meghatározott emberi magatartásokat ír elő megvalósítandóként.



c) A törvénynek általános (generális) és elvont (absztrakt) szabályozást kell tartalmaznia, ezért sem lehetséges, hogy a törvényhozó minden tetszőleges kérdést a törvényhozás tárgyává tegyen.<sup>20/</sup>

ca) Az általánosság ebben az értelemben azt jelenti, hogy a normatartalom valamennyi adott típusú magatartásra érvényes, teljes körű, mivel minden adott típusú helyzet megvalósulása esetén alkalmazandó. Az, hogy a jogi norma előírása az adott helyzetben lévő minden jogalanyra vonatkozik, a modern jog egyik legfontosabb demokratikus sajátossága.<sup>21/</sup>

cb) A törvény absztrakciós fokára vonatkozóan általános szabály csak annyiban állítható fel, hogy a tényállás leírásánál a tipikus, vagy tipikusnak gondolt helyzetből kell kiindulni. Minél magasabb azonban az absztrakciós fok, annál nagyobb a veszély, hogy lényeges adottságokat és jelentéskülönbségeket nem vesznek figyelembe, és a szabályozás elégtelenné és életidegenné válik. Másrészt viszont a kevésbé absztrakt megfogalmazás kazuisztikus szabályozást eredményezhet, amely a norma áttekinthetőségét és érthetőségét gyengítheti.<sup>22/</sup>

cc) A megfogalmazás általános-elvont formája nem jelenti azt, hogy adott törvénynek mindenki a címzettje lenne. Az alanyokat tekintve általános a szabályozás, ha a címzettje korlátozás nélkül a társadalom minden tagja, különös, ha az alanyok köre csupán a tárgy szerint meghatározott, vagy a törvényben rögzített feltételeknek megfelelő személyek.<sup>23/</sup>

cd) Természetesen a generális normák nem csak a társadalom címére megfogalmazott parancsok és tilalmak. Normatívnak minősülnek az elvekre vagy programokra, valamely jogállapotra - röviden az általános mértékek és irányok meghatározására - vonatkozó általánosan kötelező megállapítások is, amelyeknek normatív és generális lényegük van.<sup>24/</sup>

d) A törvényi tartalom meghatározásakor figyelembe kell venni valamennyi jogi norma szerkezeti elemeire vonatkozó szempontot is. Eszerint a törvényi szabályozásnak általában tartalmaznia kell:<sup>25/</sup>

- a hipotézist (feltételt), ami olyan tényállás-leírás (rendszerint elvont módon meghatározott körülmény vagy körülmények összessége), amelynek bekövetkezése esetére a törvényalkotó meghatározott magatartást ír elő, azaz amire a törvény vonatkozni kíván;
- a diszpozíciót (rendelkezést), ami azt a magatartást (parancsot, tilalmat vagy engedélyt) tartalmazza, amelyet a hipotézisben foglaltak megvalósulása érdekében a törvényalkotó megkövetel;
- a jogkövetkezményt, ami a diszpozícióba foglalt magatartás megvalósulásához vagy elmaradásához kapcsolódó állami magatartást rögzíti: a negatív jogkövetkezményeket (szankciót), azaz mindazokat a hátrányokat, amelyeket a norma megsértőivel szemben kilátásba helyeznek; a pozitív jogkövetkezményeket (jutalmakat,



előnyöket), amelyekkel a jogszerű magatartásra ösztönöznek; valamint a joghatást, ami a rendelkezésbe foglalt magatartás megvalósulása vagy elmaradása esetén megadja, illetve megtagadja az állam általi jogvédelem lehetőségét.

## 2. A törvény tartalmát meghatározó funkciók

A törvény tartalmának meghatározásakor tekintettel kell lenni a törvény (jog) funkcióira is, különösen az ún. rendező, és a reagálást biztosító funkciókra. A rendező funkció időben és jelentőségében is megelőzi a reagálást biztosító funkciót. A jogi rendezettség azt fejezi ki, hogy a társadalmi viszonyokban (kapcsolatokban) a jog határozza meg a különböző érdekeltségű, ezért gyakran egymással szemben álló alanyok cselekvési és mozgásterét, jogi magatartásukra vonatkozó keretfeltételek kijelölését, ezáltal a felmerülő konfliktusok tisztázására, kihordására és elrendezésére vonatkozó szabályozott folyamatot. Ez azonban csak úgy lehetséges, ha a jog(i szabályozás) egyúttal ellenőrzés alatt is tartja e folyamatot, és - garantálva a konfliktusok kanalizálását - úgy reagál a jogsértésekre, hogy lehetővé teszi az ezek elleni hathatós fellépést: pontosan megállapított keretek között az alkalmazható jogkövetkezmény igénybe vételével érvényt szerez a szabályozásban foglaltaknak. Az a törvényi tartalom, amely nincs tekintettel e funkciókra, nem alkalmas a társadalmi viszonyok befolyásolására.

## 3. A törvény tartalma és a jogállamiság követelményeinek összefüggése

A törvény tartalmára vonatkozóan mellőzhetetlen követelményeket állítanak fel a jogállamiságból levezethető elvek, általánosságban az az igény, hogy a törvény biztosítsa a jogállam érvényesülését (elsősorban az igazságosságot és a jogbiztonságot), a jövő szempontjából kívánt állapot elérése érdekében arányos és célszerű szabályozással alakítsa, fejlessze és rendezze a társadalmi együttélést, ezáltal is biztosítva a társadalmi békét és a szabadság megőrzését. Adott állam alaptörvénye további elveket és értékeket fogalmazhat meg, amelyek a törvény tartalmának alakulását jelentősen befolyásolják, illetve meghatározzák. Fontos követelményeket állíthat fel a működő alkotmánybíráskodás is. E legfontosabb követelmények - amelyek alapvető célként vannak jelen a törvényalkotásban, s amelyek a jog eszméjéből vezethetők le - jelzésszerűen a következők:26/

- az igazságosság érvényesülésének biztosítása;
- a jogbiztonság, valamint
- az arányosság és a célszerűség követelménye.

a) Az igazságosság érvényesülésének biztosítása

A pozitív jog - így a törvény - számára az igazságosság minden esetben követelményként jelentkezik, mégpedig a pozitív jogot megelőző, illetve e fölé rendelt követelményként.<sup>27/</sup> A törvényi szabályozást ezért mind az osztó, mind a kiegyenlítő igazságosság elvének megfelelően kell kialakítani.

aa) A kiegyenlítő igazságosság mindenekelőtt az egyének egymáshoz való viszonyára érvényes, és mennyiségileg követeli meg az egyenlőséget, azaz az egyes személyek jogai és kötelességei a szolgáltatás és ellenszolgáltatás arányos viszonyát garantálják.

ab) Az osztó igazságosság pedig az egyének és a közösség viszonyában érvényesítendő, és azt követeli meg, hogy a jogok és kötelességek a sajátos, eltérő viszonyoknak megfelelően kerüljenek kialakításra, azaz a jog az egyenlőket azonos módon, a nem egyenlőket az egyenlőtlenségnek megfelelően kezelje, így biztosítva a szabályozás igazságosságát. A törvény előtti egyenlőségnek ez a formája általában nem teszi lehetővé azt, hogy az egyenlő helyzetben lévőket egyenlőtlenül kezeljék, de a törvényhozót ebben az esetben is megilleti bizonyos alakítási szabadság: meghatározhat olyan szempontokat, amelyek az egyenlőtlen kezelésre irányadóak. Az egyenlőség formális betartása ugyanis bizonyos esetekben a tényleges egyenlőség megsértését, vagy a tényleges egyenlőtlenség további elmélyítését eredményezné. Ezért a törvényi tartalomban érvényesíteni kell az előnyben részesítés elvét,<sup>28/</sup> különösen akkor, ha éppen a társadalmi-szociális egyenlőtlenségek igénylik a törvényi korrekciót. A fő követelmény azonban az, hogy a szempontválasztás nem lehet önkényes, ezt tényszerűen és szakadekvát módon indokolnia kell. Ha a differenciált kezelésre vonatkozóan hiányzik a meggyőző indok, a különbségtétel önkényesnek tekinthető, azaz a differenciálásnak a szabályozandó tényállás sajátosságából kell adódnia. Nem cselekszik azonban a törvényhozó önkényesen, ha több szóba jöhető megoldás közül nem a legmegfelelebbet, legésszerűbbet vagy legalkalmasabbat választotta ki.<sup>29/</sup>

#### b) A jogbiztonság követelménye

A jogbiztonság,<sup>30/</sup> mint a jogállam alapvető eleme a törvény tartalmára vonatkozóan is azokat a követelményeket állítja fel, amelyek a jogi szabályozás során minden esetben érvényesítendőek: a szabályok legyenek világosak, érthetőek, egyértelműek, azaz a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozók, hatásukat tekintve pedig kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak és áttekinthetőek.<sup>31/</sup> A kiszámíthatóság és bizonyosság csak akkor lehetséges tehát, ha

- a törvényhozó hatalom tevékenysége az alkotmányos keretek között folyik, és a törvények esetében is érvényesül a jogszabályi hierarchia,<sup>32/</sup> azaz nem lehetnek ellentétesek az alkotmánnyal;
- a végrehajtó és bírói hatalom a törvényekhez kötött, így tevékenységük előre látható, kiszámítható, ellenőrizhető, s törvénytértés esetén megtámadható, illetve orvosolható;

- érvényesülnek a visszaható hatályú törvényhozás korlátai, azaz kötelezettség megállapítása, illetve valamely magatartás jogellenessé nyilvánítása esetében a visszaható hatály tilalma;

- a törvények kihirdetésre kerültek, és bárki számára hozzáférhetőek, hogy így az egyének magatartásukat a törvényi előírásokhoz igazíthassák, s a szabályozási tartalom szerint értékelhessék.

#### c) Az arányosság és célszerűség követelménye

Ez a követelmény azt juttatja kifejezésre, hogy a törvényi szabályozásban alkalmazott eszközök az elérendő szabályozási céllal arányban álljanak. Ennek első feltétele, hogy az igénybe veendő eszköz egyáltalán alkalmas legyen a cél elérésére, azaz ennek segítségével a kívánt eredmény teljesítését elő lehessen mozdítani. A második teljesítendő feltétel pedig az, hogy a cél és az eszköz megfelelő, ésszerű arányban álljon egymással, azaz a törvényben meghatározott beavatkozás mértéke és alkalmazott eszköze csak olyan terjedelmű lehet, amivel a szabályozási cél elérhető. A kitűzött cél elérése érdekében tehát nem vehetők igénybe túlzó eszközök. Annak megítélése, hogy a szándékolt szabályozás a törvényhozói célkitűzéssel megfelelő viszonyban áll-e, csak úgy lehetséges, ha a törvényhozó mérlegeli a szabályozás várható hatásait, és ennek függvényében dönt az indokoltnak tűnő eszközök alkalmazhatóságáról. Ezzel összefüggésben szükséges megemlíteni a szabályozási szint és a szabályozási tárgy közötti összhang követelményének elvét is, mint az arányosság és célszerűség érvényesülésének sajátos megnyilvánulását. A szabályozási szint és a szabályozási tárgy összhangjának követelménye a törvény esetében valójában a "lényeges és alapvető" ismervre reflektál.<sup>33/</sup>

#### 4. A törvények konkrét tartalma

Az egyes törvények konkrét tartalmát a szabályozási matéria jellemzői határozzák meg közelebbről: mely kérdéseket (mely társadalmi viszonyokat és magatartásokat), minek az elérése érdekében (mi célból) és milyen módon (milyen mélységben, mely eszközök alkalmazásával stb.) akar a törvényhozó normatív módon szabályozni. Ennek részletes vizsgálatára az adott törvény elemzésekor kerülhet sor. Általánosságban azonban megállapítható, hogy a törvényi tartalom kialakítása során tekintettel kell lenni:

- a meglévő jogállapotra, azaz a fennálló szabályozás jellegére, az ebből adódó sajátosságokra;
- az alkotmányjogi és nemzetközi jogi előírásokból és joggyakorlatból (az alkotmánybíráskodásból és nemzetközi bíróságok tevékenységének eredményéből) származó kötelezettségek betartására, különösen az alapvető jogokra vonatkozóan;
- olyan további adottságokra, amelyekkel a törvényalkotó szükségszerűen szembe találja magát (mint pl. a társadalomban meglévő értékelképzelések, tradíciók, intézmények stb.), és amelyek a releváns szabályozáskor nem hagyhatók figyelmen kívül.



## 5. A törvényi tartalmat befolyásoló formai követelmények

Végezetül indokolt utalni arra, hogy a törvénnyel mint jogszabállyal szemben fennállnak bizonyos - tartalmat befolyásoló - formai követelmények is, amelyek közül a szabályozás megfogalmazása és a szerkezeti felépítés emelendők ki,<sup>34/</sup> amelyek a rendelkezés érthetőségét és áttekinthetőségét - és ezáltal a már említett jogbiztonságot - biztosítják.

a) Az érthetőség, mint követelmény a rendelkezések pontos, szabatos, egyértelmű, világos megfogalmazását jelenti, mégpedig köznyelvi érthető formában. A pontatlan, zavaros, többértelmű és homályos rendelkezések önmagukban megakadályozhatják a szabályozás érvényesíthetőségét és alkalmazhatóságát, s diszfunkcionális hatást válthatnak ki.

b) Az áttekinthetőség a törvény felépítésére vonatkozóan állít fel elvárásokat, meghatározva a főbb szerkezeti elemek sorrendjét: a törvény címét és jogszabályi jelölését, az esetleges preambulumot mint törvényi előszót, a bevezető részt (mint pl. a törvény célját és alapelveit), az általános jellegű rendelkezéseket, (mint pl. az egyes fogalom meghatározásokat), az alkalmazás személyi, (tárgyi, szervi) és területi hatályát, az értelmező rendelkezéseket, az általánosan érvényes normatartalmakat, a különös részi - egyes részletkérdéseket szabályozó - jogtételeket, valamint a záró rendelkezéseket, ami általában az időbeli hatályt (hatályba léptetést, hatályon kívül helyezést) és a végrehajtási felhatalmazásra vonatkozó esetleges rendelkezéseket tartalmazza. Az adott jogterületre vonatkozó normamennyiség áttekinthetőségét leginkább a törvénykönyv (kódex) és a törvénygyűjtemény (kompiláció) biztosítja.<sup>35/</sup>

## III. A törvények csoportosítása

A törvények csoportosítása tulajdonképpen jellegük szerinti osztályozásukat jelenti. A csoportképző ismérvek kiválasztásának értelmét az egyes törvényfajták alkalmazásának szempontjából lehet értékelni, amely eligazítást nyújthat arra vonatkozóan, hogy mikor, milyen törvény kerüljön kibocsátásra. A szóba jöhető sokféle szempont közül<sup>36/</sup> az alábbi felosztások tűnnek relevánsnak:

- az elfogadási mód szerint;
- az alkalmazási jelleg szerint,
- a tartalom szerint,
- az alkalmazott kodifikációs módszer szerint, és
- a szabályozási mód szerint történő osztályozás.

### 1. A törvények elfogadási módjuk szerinti felosztása

A törvények csoportosításának egyik lehetséges módjaként az alkotmányban rögzített törvényfajták szerinti megkülönböztetés kínálkozik.<sup>37/</sup> Az alaptörvényi differenciálás általában a törvény



elfogadási módjához köti a különbségtételt, és ez alapján egyúttal hierarchikus viszonyt (rangsort) is rögzít közöttük. Eszerint a törvény(ek) lehet(nek):

- **alkotmánytörvény**, illetve alkotmánymódosító törvények, amelyeknek kiemelkedő jelentőségük van a jogrendszer egésze szempontjából;
- **sarkalatos** (vagy organikus) **törvények**, amelyek az alkotmány alapján kerülnek kibocsátásra, kiemelt törvények, amelyek az alkotmány alatt, de a parlamenti törvények felett helyezkednek el, ezekkel szemben elsőbbséget élveznek;
- **minősített többséggel elfogadott törvények**, amelyek az elfogadáshoz megkövetelt többség szerint tovább tagolhatók;
- **egyszerű törvények**, amelyek a határozatképes parlament esetében a többségi elv érvényesülését kívánják meg.

Ez a felosztás tehát döntően a parlamenti határozathozatal szabályaira utal, és az alkotmányban rögzített elfogadás formai követelményét helyezi előtérbe. Az **alkotmányos berendezkedés sajátosságától függ**,<sup>38/</sup> hogy **mely tárgykörben milyen törvényfajta** esetén melyik **elfogadási módot követelik meg**. A fő szempontot a mindenkor parlamenti erőviszonyokból adódóan a kormányzó többség originer, alakító szabadságát jelentő döntési terület kijelölése, illetve ennek normatív korlátainak meghatározása jelenti, azaz mely törvények esetében elegendő az egyszerű parlamenti többség, és mikor van szükség valamely törvény elfogadásához az ellenzéki szavazatokra. E kérdésnek - kormányzástechnikai jelentősége mellett - kiemelt súlya van a parlamenti kisebbségi (ellenzéki) jogok érvényesülése tekintetében is.

A törvények közötti hierarchia egyértelmű rögzítése biztosítja a különbözőképpen elfogadott törvények közötti ellentmondás klasszikus jogelvi feloldását.<sup>39/</sup>

## 2. A törvények alkalmazási jellegük szerinti felosztása

E megkülönböztetés egyrészt funkcionális jellegű különbségtételt tesz lehetővé, amely az állam szerepvállalásának jellegével (beavatkozó vagy szolgáltató állam) és mértékével függ össze, másrészt alapjogi vonatkozása is figyelemre méltó, mivel az egyes alapjogok érvényesítésének a lehetőségére is utal.<sup>40/</sup>

a) **Beavatkozást - a közhatalom közvetlen érvényesítését - lehetővé tevő törvények**, amelyek az egyén szabadságát az individuális vagy közösségi érdek védelmére tekintettel korlátozzák (pl. büntető törvénykönyv, szabálysértési törvény). E törvények a klasszikus normaalkotó hatalom olyan termékei, amelyek az állam rendfenntartó, védelmi funkciójával kapcsolatosak, és mai alkalmazásuk is mellőzhetetlen az állami-jogi rend fennmaradása és biztosítása érdekében, de amelyekkel szemben fokozottan fennáll az a jogállami elv, hogy a beavatkozás az egyén szabadságszférájába a lehető legkisebb

mértékben következzen csak be, és ekkor se legyenek a címzettek végzetes módon kiszolgáltatva, azaz jogorvoslati lehetőségek védjék őket.

b) **Szolgáltatást, szükségletkielégítést, feladatmeghatározást biztosító törvények**, amelyek meghatározzák az igénybe vehető szolgáltatás előfeltételeit és bizonyos igények teljesítését teszik lehetővé (pl. a szociális törvények, a költségvetési törvény). E törvénycsoporton belül a szolgáltatások jellege, illetve a szabályozás sajátossága alapján további alcsoportok is képezhetők.<sup>41/</sup>

c) **Magánjogi viszonyokat szabályozó törvények**, amelyek a magánjog alanyainak egymás közötti kapcsolatait rendezik, mégpedig a kiegyenlítő igazságosság elvének érvényesítésével (pl. polgári törvénykönyv, családjogi törvény).<sup>42/</sup>

d) **Szervezeti és intézményi törvények**, amelyek kialakítják és részletesen szabályozzák azokat az (állami) szervezeti és (jog)intézményi kérdéseket, melyek nélkül az alkotmányos berendezkedés felépítése és működése, továbbá az effektív jogérvényesítés nem lehetséges (pl. bírósági törvény, párttörvény, önkormányzati törvény).

e) **Eljárási és részvételt biztosító (participációs) törvények**, amelyek az előzőhöz kapcsolódva az (állami-jogi) folyamatok menetét és a közreműködés lehetőségeit határozzák meg, konkretizálva az eljárásjogi garanciákat (pl. a polgári és büntető eljárást szabályozó törvények, a választójogi törvények, a népszavazásról szóló törvény).

### 3. A törvények tartalmuk szerinti felosztása

E felosztási módon belül egyrészt a szabályozandó viszonyok, másrészt a törvénybe foglalt rendelkezések jellege szerinti megkülönböztetés jöhet számításba.

a) A **szabályozandó viszonyok** alapján a törvények tulajdonképpen a jogágaknak megfelelően csoportosíthatók. Ez a megkülönböztetés azonban viszonylagos, mivel egy törvényen, mint jogszabályon belül több jogágba tartozó, illetve több jogágot érintő szabályozási tartalom különböztethető meg.

b) A **rendelkezések jellege** szerinti megkülönböztetés is viszonylagos, mivel a törvények nem csak általános-absztrakt jogi normákat foglalnak magukban, hanem sokszor - vegyesen - egyedi intézkedéseket, politikai célkitűzéseket, illetve szimbolikus, deklaratív jellegű megállapításokat is. További problémát jelent, hogy a jogi normák nem csak ugyanabban a törvényben, hanem más törvényekben, illetve jogszabályokban találhatók.<sup>43/</sup>

### 4. Az alkalmazott kodifikációs módszer szerinti csoportosítás<sup>44/</sup>

Gyakorlati szempontból kisebb a jelentősége annak a felosztásnak, amely különbséget tesz **kerettörvény és részletező törvény**, illetve - nem alkotmányjogi értelemben - **alaptörvény és végrehajtási törvény** között.

a) A **kerettörvény** - amelynek tartalmára az általános tételek alkalmazása jellemző - a részletes szabályozást - felhatalmazás alapján - más jogalkotó szerv számára engedi át. Az ún. **végrehajtási törvény** alkalmazása akkor indokolt, ha valamely kerettörvény végrehajtása érdekében - a végrehajtás eltérő jellege miatt - több, önálló törvény kibocsátása látszik célszerűnek, akár az időbeli eltérés, akár a végrehajtással kapcsolatos speciális megoldások miatt.

b) A **részletező törvény** a kerettörvény ellentétéként is felfogható, bár lényegi problémát akkor jelent a kibocsátása, ha túlzottan kazuisztikus jellegű az általa adott szabályozás. A - nem alkotmányjogi értelemben felfogott - **alaptörvény** normatív tartalmú és kellően részletes, de ehhez képest a specialitásokat külön törvények szabályozzák.<sup>45/</sup>

## 5. Az alkalmazott szabályozási mód szerinti felosztás

A törvények csoportosítása történhet a szabályozási mód szerint is, bár ennek kiemelkedő jelentősége valójában a jogszabályok osztályozása szempontjából van.<sup>46/</sup> Eszerint a törvény lehet:

- tárgyat közvetlenül szabályozó, illetve utaló törvény;
- eredeti szabályozást tartalmazó, illetve az ezt módosító, ehhez kapcsolódó törvény;
- időben nem korlátozott hatályú, illetve időleges törvény;
- diszpozitív (eltérést engedő), illetve kogens (eltérést nem engedő) törvény;
- imperatív (feltétlen alkalmazást kívánó), szigorú (sztrikt), illetve a méltányosság gyakorlását lehetővé tévő törvény.

## IV. A törvény funkcióiról

A törvény funkcióinak ismerete a törvényi tartalom kialakításakor, a törvény konkrét szabályanyagának meghatározásakor azért tűnik nélkülözhetetlennek, mivel tisztában kell lenni azokkal az általános törvényi célokkal és **hatásgyakorlási módokkal, amelyeket minden jogi szabályozásnak** - így az egyes törvényi szabályozásoknak is - **tartalmazniuk kell**, és amelyek biztosítják, hogy az adott szabályozás céladekvát, célelérő hatású legyen.

### 1. A törvény funkcióiról általában

A törvény - szélesebb értelemben a jog - funkcióit a jogtudomány több ága - a jogszociológia, a jogelmélet, a jogpolitika stb. - vizsgálja, és ez ahhoz vezetett, hogy a vonatkozó irodalomban



sokféle javaslat fogalmazódott meg, illetve részletekbe menő vita folyik a jog egyes funkcióinak megkülönböztetéséről, valamint klasszifikációjáról.<sup>47/</sup>

Altalános értelemben a jog (törvény) funkciói alatt alapvetően a társadalmi viszonyoknak - a jogi szabályozás eszközével történő - irányítására, szabályozására és védelmére vonatkozó hatásgyakorlás, befolyásolás fő irányai értendők. A jog ugyanis a társadalmi viszonyokra való visszahatás eszköze. Ugyanakkor a jog (törvény) funkciói választ adnak arra a kérdésre is, hogy miért alkotnak egyáltalán törvényeket.<sup>48/</sup>

## 2. A törvény funkciói

A jog funkcióinak jogelméleti megközelítése a normatív szabályozás, jogszociológiai megközelítése pedig a tényleges hatásgyakorlás szempontjából értékeli a jog funkcionálásának érvényesülését. Bár mindkét szempont mellőzhetetlen a jog funkcióinak értelmezéséhez, a törvény funkcióinak meghatározásakor a hangsúlyt mégis a normatív megközelítésre indokolt helyezni, mivel törvényhozástani szempontból különösen a szabályozási kérdések emelendők ki. Ezt figyelembe véve megkülönböztethető a törvény:

- konfliktusok tisztázásának és elrendezésének funkciója;
- a magatartás-szabályozó funkciója, valamint
- társadalomalakító, tervező funkciója.

a) A konfliktusok tisztázásának és elrendezésének funkciója azt jelenti, hogy a törvény az összeütköző érdekek, célok, vagy törekvések esetében egyik vagy másik javára értékelő álláspontot foglal el, azaz kinyilvánítja, hogy konfliktushelyzetekben kit, illetve mely érdeket kell előnyben, illetve védelemben részesíteni. Konkrét esetre vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy az eset mögött álló törvény(i szabály) értékkritériumokat fogalmaz meg, ezeket meghatározott módon osztályozza, alkalmazza és fontossági sorrendet állapít meg közöttük.

E funkció alapvetően három feladatra bontható:

- a vitát eldöntő funkcióra, amely azt fejezi ki, hogy a törvényhozás feladata a konfliktushelyzetekben való állásfoglalással a viták eldöntése, és ezáltal bizonyos megoldás kifejezésre juttatása;
- az intézkedési funkcióra, amely a törvény egyik legfontosabb feladata, és ami jövőre vonatkozó hatásos politikai intézkedést tartalmaz törvényi formában, mégpedig a konfliktuskezelés érdekében; végül
- a védő (reagálást biztosító) funkcióra, ami kifejezetten a védelem megadását, a védelmi biztosítékok megállapítását jelenti a törvényi szabályozásban kinyilvánított értékkritériumokkal összefüggésben.



b) A törvény magatartás-szabályozó funkciója úgy érvényesül, hogy a törvényi tényállásokban rögzített mintákon keresztül olyan elvárások fogalmazódnak meg, amelyek biztosítják a magatartás tényállásszerű teljesítésének lehetőségét, és ezáltal az elvárható magatartások megnyilvánulását.

Azzal, hogy a törvény társadalmi konfliktusokat kezelve értékkritériumokat és normatív elvárásokat állapít meg, mégpedig oly módon, hogy ezeknek érvényt is tud szerezni, rendkívül fontos integratív funkciót valósít meg, ami a társadalmi együttélés rendezettségéhez, stabilitásához és biztonságához egyaránt nélkülözhetetlen.

c) A törvény társadalomalakító, tervező funkciója azáltal realizálódik, hogy a törvényi szabályozás jövőre orientáló jellege és magatartásalakító sajátossága következtében alkalmas a társadalmi változások tervszerű előidézésére mind regulatív - a már folyamatban lévő változások szabályozásával -, mind konstitutív jelleggel, azaz maga indít el - vagy fog vissza - társadalmi változásokat.<sup>49/</sup> Ennek kapcsán újra kiemelt jelentősége van a jog eszközjellegének. A tervező, jövőalakító funkció csak korlátozottan érvényesíthető, a tényleges viszonyokra való reagálás (szabályozás) sem hagyhatja figyelmen kívül e viszonyok egyéb befolyásoló, meghatározó tényezőit és feltételeit.

Természetesen az itt felsorolt funkciók nem minden törvény esetében érvényesülnek maradéktalanul. A törvényalkotás során azonban e funkciók szem előtt tartása a szabályozás minőségének érdekében nem mellőzhető.

### Jegyzetek

1/ A törvény poliszémiájáról l. Kovács Ferenc: A magyar jogi terminológia kialakulása. Akadémiai Kiadó, Budapest. 1964. 45-47. o.; Hasonló megközelítést alkalmaz Joó Rudolf: A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon. Kecskemét, 1908. 8-11. o.

2/ Kovács Ferenc: i.m. 45. o.

3/ Frank Ignác a törvény fogalmát a következőképpen határozza meg: "a). Törvény szoros értelemben az igazságnak olyan szabálya, melyet az országos főhatalom szóval alkotott b). Ez pedig nálunk az ország gyűlésén történik, a' királynak és az ország rendének c) össze egygyező akarattal d). És az így keletkező törvenyczikkelyek (artikuli diaetales) egygy írásba foglalva a' király nevét viselik e)." Frank Ignác: A közigazság törvénye Magyarhonban. Budán, 1845. I. (Reprint kiadás 1987) 21. o.; Joó Rudolf szerint: "Az állami törvényeknek a lényege a

keletkezés formája által határozódik meg, ebből következik annak legfőbb tulajdonsága, hogy az az államnak jogilag legerősebb akarata." i.m. 11. o.

4/ Pl. az Alkotmány 51.§ (3) bekezdésében "Az ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy a társadalom valamennyi szervezete, minden állami szerv és állampolgár megtartsa a törvényeket." Ebben az alkotmányi rendelkezésben a "törvények betartása" nem csak az Országgyűlés által alkotott jogszabályra vonatkozik.

5/ A dualista felfogást l. különösen P. Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Scientia Verlag 1964 (5) II. köt. 1-68. o.; G. Jellinek: Gesetz und Verordnung. Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B. Mohr, Freiburg 1887. 226-261. o.

6/ Vö. Laband: i.m. 1. o.

7/ Vö. K. Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1980. II. kötet 564. o.

8/ Jóllehet a dualista törvényfogalomnak már nincs politikai-államjogi relevanciája, de még mindig van megértetési funkciója. Vö. U. Karpen: Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland. In: uő.: Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungslehre. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1989. 27. o.

9/ Ilyennek tekinthetők az ún. deklaratív törvények, amelyek valójában ünnepélyes nyilatkozatok, és csak formájukat tekintve törvények, mivel nem merítik ki a jogszabályra jellemző tartalmi ismérveket. Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat. Únió Kiadó, Budapest, 1995. 18. o.

10/ A "szuverén" jelző - ebben az összefüggésben - azt jelenti, hogy a törvény keletkezésének mellőzhetetlen feltétele a parlament érvényes döntése valamely javaslat törvényként történő elfogadásáról. Vö. az V. fejezet III. 2. a) és c) pontokban írottakkal.

11/ Az előírt eljárási rendben történő megalkotás a törvény érvényességi feltétele is. Amennyiben az alkotmány rendelkezik a törvényalkotás rendjéről, az ettől való eltérés alkotmányellenességet is jelent. Vö. a 65/1992. (XII. 17.) AB határozattal. Az eljárás kiemelt fontossága miatt téves az az állítás, hogy a parlament más jellegű normatív aktusa - mint pl. Magyarországon az Országgyűlés határozata - akár törvényt is módosíthat olyan alapon, hogy mindkét normatív aktus "a szuverenitás hordozójától származik." Ezt képviseli Kampis: i.m. 40. o. 8. lábjegyzet.

12/ Vö. Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993. 172-174. o.;

13/ A jogi norma legfontosabb jellemzőinek bemutatása csak annyiban látszik szükségesnek, amennyire a törvényi tartalom megértéséhez a normatani ismeretek minimuma feltétlenül indokolt. Annál is inkább, mivel e kérdéskör vizsgálata elsősorban a jogelmélet, illetve a jogi módszertan tárgyát képezi.

14/ A jogszabály "az egy állami aktussal elfogadott jogi normák összessége." "A jogi norma a jog legkisebb, még önmagában értelmes egysége, amelyik egy teljes, értelmezhető, követhető, alkalmazható magatartásszabályt alkot." "Egy jogszabály tartalmazhat egy vagy több jogi normát is." Azok a jogszabályok viszont, "amelyek nem magatartásszabályt, hanem valamilyen deklaratív aktust tartalmaznak," "nem jogi normák és nem is jogforrások, mivel nem forrásai a jognak." Szilágyi Péter: i.m. 171. o.

15/ Sajó András: Jogtani alapok. In: A gazdaság jogi alapjai. Tankönyvkiadó, Budapest, 1985. 417-418. o.

16/ A parancsolás az állam egyik legfontosabb hatalmi megnyilvánulása, melynek jelentőségét az adja, hogy az állam a "legális erőszak monopóliumának" birtokában a parancsba foglalt előírásoknak képes érvényt szerezni, mivel a parancsnak való engedelmisséget kikényszerítheti.

17/ Sajó: i.m. 388. o.

18/ Ennek részletesebb kifejtését l. Kulcsár Kálmán: Politika és jogszociológia. Kossuth K. Budapest, 1987. 444-448. o.

19/ Sajó: i.m. 418-419. o.

20/ Vö. U. Karpen: Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland. In: uő.: Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungslehre. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1989. 28. o.

21/ Sajó: i.m. 420. o.

22/ Vö. H. Schneider: Gesetzgebung. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1991. (2) 39-40. o.

23/ Sajó: i.m. 420. o. Ha azonban a törvénynek csak egyetlen címzettje van, akkor ún. "egyedi" törvényről van szó. Kampis: i.m. 18. o.

24/ "Az általánosság követelményének tehát eleget tesz valamely státusz meghatározása (pl. a szerződésre vonatkozó törvényben), adott program megállapítása (mint pl. a költségvetés elfogadása), valamely intézmény létrehozása (mint pl. egy felsőoktatási intézmény alapítása), adott terv céljainak és eszközeinek meghatározása is." Karpen: i.m. 28. o.

25/ Vö. Sajó: i.m. 421-425. o.; Szilágyi: i.m. 190-203. o.

26/ Vö. Schneider: i.m. 35-54. o.; H. Hill: Einführung in die Gesetzgebungslehre. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1982.

27/ Vö. W. Weidenkaff: Gerechtigkeit. In: Creifelds Rechtswörterbuch. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1994. 483-484, o,

28/ Ezzel összefüggésben a magyar alkotmánybírósági gyakorlat a "pozitív diszkrimináció" elvét először a 9/1990. (IV. 25.) AB határozatában fogalmazta meg.

29/ Vö. BVerfGE 78, 248.

30/ Peschka Vilmos szerint a jogbiztonság fontosabb összetevői: a jog megismerhetősége, a jog áttekinthetősége, a jog bizonyossága, a jog kalkulálhatósága és a jog általános megvalósulása. Értékek és kategóriák a jogalkotásban. Jogtudományi Közöny, 1981. 4. szám 243. o.

31/ A magyar Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a jogbiztonság kérdésével. A legjelentősebbek ezek közül: 10/1992. (II. 25.); 11/1992 (III. 5.); 25/1992. (IV. 30.) AB határozatok.

32/ Ha a jogszabályi hierarchia rögzítése helyett az alkotmány a pontos hatáskör-meghatározásra épülő jogalkotás-kompetenciát szabályozza, akkor ez azt jelenti, hogy a törvényhozó hatalmat gyakorló parlament ugyanazzal az aktusával nem módosíthatja az alaptörvényt. Erre csak akkor van lehetősége, ha egyrészt feljogosított az alkotmánymódosító hatalom gyakorlására, másrészt ezt is csak az előírt rend szerint végezheti. E garanciális megoldás lényege az alkotmány áttörésének megakadályozása. L. erről Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Kiss László) Pécs, 1996. 98-99. o.

33/ Vö. az V. fejezet II. 2. a) pontjával.

34/ Erről l. részletesebben a XIV. fejezetet.

35/ A törvénykönyv a kodifikáció terméke, ami összefüggő joganyag kimerítő rendszerezését jelenti törvényi formában. Az összefüggő joganyag teljességre törekvő szabályozása azáltal teszi lehetővé a joganyag legkönnyebb megismerhetőségét, hogy a kódex viszonylag kis terjedelemben összegzi a szabályanyagot, és biztosítja az egységes elvek érvényesülését a szabályozási területen. A törvénygyűjtemény - alacsonyabb szinten - a különféle szétszórt szabályokat foglalja össze bizonyos ismétléseket elkerülő rövidítésekkel, és mint ilyen a jog harmonizálását szolgálja. Sajó: i.m. 395. o.



36/ Karpen - a német jogtudományban alkalmazott csoportosításra tekintettel - a következő karakterisztikus ismérvek alapján osztályozza a törvényeket: az érvényesítési erő, a hierarchiában elfoglalt hely, az időbeli hatály, az alapjogi vonatkozás, valamint a tartalom szerint. Karpen: i.m. 32. o.

37/ Az egyes törvények közötti különbségekről l. többek között **Adám Antal**: A jogalkotás alkotmányosságáról. Jogtudományi Közlöny, 1992. november 482-483. o., továbbá **Kilényi Géza**: Az alkotmányozás és a "kétharmados" törvények. Jogtudományi Közlöny, 1994. május 205-207. o., valamint **Kampis György**: i.m. 29-35. o.

38/ Az alkotmányos berendezkedés mellett a politikai kultúra fejlettsége is meghatározó szerepet játszik abban, hogy ténylegesen a törvények elfogadásának milyen módját alkalmazzák. Különösen az emelendő itt ki, hogy a mindenkori parlamenti többség - jogi előírások nélkül - képes-e magát korlátozni a demokrácia teljesebb értékűségére figyelemmel, azaz a pusztán többségi elv alkalmazása helyett ésszerű kompromisszumra törekszik-e a mindenkori ellenzékkel.

39/ E jogelv szerint az alacsonyabb hierarchiai fokon álló törvény nem lehet ellentétes a magasabbal. Ez azonban a törvények összeütközésének problémáját csak akkor oldja meg, ha az egyes törvényfajták közötti hierarchia-különbség fennáll. Törvényi összeütközésről akkor van szó, ha valamely tényállást több törvényi előírás eltérő szabályozási tartalommal határoz meg.

40/ E csoportosítást vö. különösen **H. Hill**: i.m. 33-35. o.

41/ Az a) és a b) csoportba sorolható törvények közötti különbséget természetesen nem lehet mereven kezelni, mivel ezek a törvények gyakran átszövik egymást, ezért megkülönböztetésük - kevés kivételtől eltekintve - inkább tendenciaszerűen mutatható ki.

42/ E különbségtétel is viszonylagos, mivel pl. hagyományos közigazgatási feladatok ellátását a magánszféra szintén teljesítheti. Az ún. közszolgáltatási szerződéseket szabályozó törvények tehát átmeneti kategóriát jelentenek az itt alkalmazott felosztás esetében.

43/ Vö. **Szilágyi**: i.m. 204-209. o.; **Sajó**: i.m. 425-427. o.

44/ E felosztást - a jogszabályok egészére vonatkoztatva - l. **Kampis**: i.m. 20-22. o.

45/ Egyet kell érteni **Kampis** megállapításával, hogy elvi kodifikációs szempontból ez a módszer kifogásolható, mivel a joganyagot az ilyen szabályozási megoldás bonyolulttá és nehezen alkalmazhatóvá teszi. **Kampis**: i.m. 20. o.

46/ A jogszabályok eszerinti csoportosítását l. **Kampis**: i.m. 22-27. o.

47/ A rendkívül gazdag irodalomból a szociológiai megközelítésre l. különösen N. Luhmann: Rechtssoziologie. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1987.(3) 99-106. o.; M. Rehbinder: Rechtssoziologie. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1993. (3) 141-163. o.; Kulcsár: i.m. 448-462. o., a jogelméleti, metodológiai megközelítésre W. Fikentscher: Methoden des Rechts. IV. kötet. Mohr, Tübingen, 1977. 303-308. o.; H.-M. Pawlowski: Methodenlehre für Juristen. Theorie der Norm und des Gesetzes. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1991. (2) 52-53. o., a jogpolitikai megközelítésre pedig A. Görlitz: Politische Funktionen des Rechts. Akademische Verlagsgesellschaft, Wiesbaden, 1976.

48/ W. Fikentscher: i.m. 303. o.

49/ Vö. Kulcsár Kálmán: A jog szerepe a társadalmi változásokban - A jog változása. In: Jog és törvényesség. (szerk. Petrik Ferenc) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 281-292. o., továbbá Sajó András: A társadalmi-jogi változás folyamata. Allam és Jogtudomány, 1983. 2. szám 191-196. o.

## VII. fejezet

### A PARLAMENT SZEREPE A TÖRVÉNYALKOTÁS MECHANIZMUSABAN

A törvényhozás mechanizmusának vizsgálatát elsőként a törvényhozásra feljogosított szervnek, a parlamentnek a részletesebb elemzésével célszerű kezdeni, mivel e szerv jellege, és döntéshozatalának sajátosságai alapvetően determinálják a törvényalkotás folyamatát. Nem többről van szó, mint arról, hogy a törvény keletkezésének mellőzhetetlen feltétele, hogy a parlament érvényesen döntsön valamely javaslat törvényként történő elfogadásáról. A továbbiakban ezért a parlamenti döntéshozatal sajátosságait indokolt elemezni.

#### I. A parlamenti tevékenység jellegéről

Kiindulásként rögzíthető, hogy a parlamenti munka összességében komplex szervezeti tevékenységet jelent. A komplexitás abból adódik, hogy az alkotmányjogi előírások szerint létrejövő parlamentnek, mint testületi szervnek, alapvető rendeltetése az ún. népképviselet megvalósítása. Ennek érdekében szerteágazó tevékenységet folytat, amelyre vonatkozóan a parlament funkciói adnak eligazítást. A funkciók különbözőképpen csoportosíthatók,<sup>1/</sup> de szinte mindegyikben megtalálható a döntéshozatal valamilyen formája. E döntések közül - fontosságuk miatt - messze kiemelkednek az ún. politikai döntések, amelyek a legjelentősebb esetekben általában törvényi formát öltenek. Másképp megfogalmazva: a törvények döntési folyamat során keletkeznek, és a törvény az a jogszabályi forma, amelyben a parlament az államilag szervezett társadalom számára a lényeges döntéseit meghozza,<sup>2/</sup> azaz az államhatalom leginkább törvényekben aktualizálódik, és ezért a törvényhozás centrális állami funkció.

A parlament tevékenységének középpontjában tehát a - többségi elv alkalmazásával történő - politikai döntéshozatal áll.

A parlament képviseleti jellege és politikai döntéshozatali sajátossága e testület kettős természetével függ össze.<sup>3/</sup> A parlament ugyanis egyrészt a társadalmi-politikai akaratformálódási folyamat végén jelenik meg, mint az a pont, ahol - legalábbis az elvárások szerint - a társadalomban kialakult véleményekből, politikai akaratokból államakarat válik, másrészt az állami szervezetrendszer csúcsát jelenti, mivel az általa alkotott törvények határozzák meg az állami tevékenység kiterjedését, a társadalom életviszonyainak alapvető jogi szabályozását, így a parlament az állami akarat mindenkori "kezdőpontja".

A parlamentben zajló törvényhozási folyamat ezért politikai akaratképzési és döntéshozatali eljárásként is felfogható. Az

akaratképzés és a döntés a parlamenti tevékenység során is szoros összefüggésben áll egymással: az akaratképzés arra a folyamatra utal, amelyben a politikai akarat keletkezik, míg a döntés az akaratmegállapítás pillanatát jelöli.<sup>4/</sup> Bár a parlamenti döntéshozatali folyamatot fel lehet osztani akaratképzésre és döntésre, a megkülönböztetés mégis csak viszonylagos. Az akaratképzés mindazt a - különböző formában megjelenő - akaratnyilvánítást magában foglalja, ami a döntéshozatalhoz vezet, maga a döntés viszont olyan tényleges elhatározás, amelyet annak érdekében hoznak meg, hogy kötelező erejű, kikényszeríthető - ezért legtöbbször jogszabályi formában megjelenő - akaratot juttathassanak érvényre. A törvények tehát akaratképzési folyamat eredményeként jönnek létre, mégpedig olyan politikai folyamatban, amely nagyrészt jogilag kanalizált.<sup>5/</sup>

A törvényhozás döntéshozatali problémakénti tárgyalása alapvetően kétféle megközelítést tesz szükségessé. Egyrészt a parlamenti politikai döntéshozatal sajátosságainak áttekintését - amelyre az alábbiakban kerül sor -, másrészt a törvényi döntés tartalmának alakulását követve, amely a belső és külső törvényhozási eljárás kapcsán kerül kifejtésre. Már itt megjegyzendő azonban, hogy mind a külső, mind a belső törvényhozási eljárás szabályait - és tágabb értelemben a parlamenti döntéshozatal folyamatát - csak az adott állam parlamenti gyakorlatának felhasználásával lehet adekvát módon kialakítani.

## II. A parlamenti politikai döntéshozatalról

A parlamenti döntéshozatal közelebbi elemzése előtt mindenképpen indokolt néhány általános szempont, illetve jellemző feltétel rögzítése, amelyek alapvető befolyást gyakorolnak mind a parlament jellegére, mind a döntéshozatali folyamat alakulására, azaz determináló tényezői a parlamenti - s ennek következtében a törvényhozási - döntéshozatalnak, egyúttal meghatározzák a döntéshozatal külső feltételrendszerét és korlátait is.

### 1. A politikai akaratképzés jellege

Mivel a modern alkotmányos demokráciákban a politikai döntéshozatal súlypontja az állami, kormányzati szerveknél található, ennek következtében a parlamentnek meghatározó szerepe van a különböző politikai akaratok megjelenítésében és döntési alternatívákká formálásában. Ennek tényleges érvényesüléséhez azonban elengedhetetlen a társadalomban meglévő politikai akaratokat közvetítő, fejlett és funkcionáló mechanizmusok léte: a pártok, az érdekszervezetek, a polgári kezdeményezések, az egyéb participációs megnyilvánulások és a nyilvánosság, mint közvetítő intézmények működése.<sup>6/</sup> Ezek hiányában ugyanis eshetőlegessé válik, hogy mely társadalmi akaratok, törekvések, milyen súllyal és érvényesülési eséllyel jelennek meg a parlamenti fórumokon. A pártpluralizmus elvéből és gyakorlatából következik a parlament politikai képviseleti jellege, ami viszont csak akkor lesz adekvát a társadalmi tagoltság



reprezentativitásával, ha a pártok képesek funkcióik teljesítésére, és mögöttük megtalálható a differenciált szervezeti formában megjelenő érdektagság. Ennek hiányában a parlament döntéshozatal során nem mehet végbe az a politizációs folyamat,<sup>7/</sup> amely előfeltétele a döntési alternatívák kidolgozásának és a közülük történő racionális választásnak. A pártok és az érdekszervezetek fejletlenségéből és funkcióhiányaiból adódó problémák a parlamenti döntéshozatal minőségében is lecsapódnak.

## 2. A parlament helye, szerepe a kormányzati rendszeren belül

A hatalmi ágak elválasztásának érvényesülése - és a modern politikai akaratképzés jellege - a parlamenti szuverenitás meghaladását teszi szükségessé, aminek következtében a parlament - mint népképviselői szerv - már nem a népsuverenitás egyedüli és kizárólagos letéteményese. Az alkotmány által konstituált hatalommegosztást a parlamentnek is tiszteletben kell tartania, tekintettel kell lennie a többi hatalmi ág önálló kompetenciájára. A jogállami alkotmányos berendezkedésben tehát a törvényhozó hatalmat is korlátozza az alaptörvény, illetve az ennek védelmét ellátó alkotmánybírászkodás. Ezért a parlamentnek politikai döntései meghozatalakor tekintettel kell lennie erre, és együttműködésre kell törekednie a kormányzati rendszer többi elemével.<sup>8/</sup>

## 3. A parlament jellege és struktúrája

A parlament jellegének és struktúrájának kialakítása meghatározza döntéshozatali folyamatát. E problémakört érdemes közelebbről is megvizsgálni.

### a) A kamarák száma

A két- (esetleg több-) kamarás képviselői szervként kialakított és működő parlamentekben a törvényhozó hatalom szükségképpen megosztott, és a kamarák a parlament önálló részeként, önálló döntési és közreműködési joggal rendelkeznek a törvényhozásban, ezért a törvényhozási eljárás is általában többfordulós menetben zajlik.<sup>9/</sup> A kétkamarás törvényhozás ténylegesen csak ott valósul meg teljes mértékben, ahol a kamarák egymással azonos helyzetben vannak, azaz érvényesül az azonos tárgyi kompetencia, az eljárásban való azonos részvételi mód, továbbá a határozathozatal során mindkét kamara azonos érvényű döntése. A parlamenti kamarák száma és egymáshoz való viszonyuk a parlamenti tanácskozást és döntéshozatalt lényegesen determinálja. A kétkamarás rendszer előnye, hogy a parlament elé kerülő ügyek alaposabb megtárgyalását, a különböző szempontok figyelembe vételét, valamint az elhamarkodott határozathozatal elkerülését teszi lehetővé, hátránya viszont a döntéshozatal nehezkesebbé és hosszadalmasabbá válása.<sup>10/</sup> További problémát vethet fel, ha a második kamara elsősorban korporatív jellegű érdekek közvetlen

megjelenítését végzi, mivel ezeknek a törvényi tartalomban való érvényesítése nehezen képzelhető el a parlamenti döntéshozatali fázisban.11/

## **b) A parlament belső struktúrája**

A parlamenten belüli struktúrának - a tanácskozás jellege szerinti - tisztázása, azaz annak a kérdésnek az eldöntése, hogy hol legyen a parlamenti vita súlypontja - az egyes kamarákra is tekintettel - szintén alapvetően befolyásolja a parlamenti döntéshozatal, és ezen belül elsősorban a törvényjavaslatok tárgyalásának folyamatát. A parlamenti tanácskozás jellegének meghatározása természetesen összefügg a kormányzás sajátosságaival, a parlamentnek a kormányzati rendszeren belül elfoglalt tényleges helyzetével. A tanácskozás jellege szerint a szakirodalomban szokás "dolgozó" és "szónokló" (vagy másképpen "vitatkozó") parlamentről beszélni.12/

ba) A "dolgozó" parlament esetében a súlypont a bizottságokban és a frakciókban folyó tanácskozáson van. Ezeknek a parlamenten belüli kisebb grémiumoknak a kialakítása elsősorban azért szükséges, mivel valamely nagylétszámú testület csak kisebb egységekre tagolva tudja munkaképességét és hatékonyságát fenntartani. A különböző parlamenti bizottságoknak már a léte is annak a ténynek a lényeges kifejeződése, hogy a "dolgozó" parlament eredményes működéséhez szükség van olyan szervezeti formára, amely biztosítja az egyes problémák alapos körüljárását, a többoldalú megközelítést. A frakciók szintén a parlament munkaképességét növelik, mivel - ha a szavazáskor érvényesül a frakciós fegyelem - lényegében meghatározzák a parlamenti döntéseket, továbbá kontrollálják és stabilizálják a kormánnyal, a politikai pártokkal, az érdekszervezetekkel és a közvéleménnyel való kapcsolatokat.

bb) A "szónokló" (vagy "vitatkozó") parlamentben a tevékenység súlypontja a nyilvános, plenáris ülésen folyó vitákra van. A bizottságok és frakciók jelentősége ebben az esetben sokkal kisebb, a parlamenti többség és kisebbség (ellenzék) viszonyát is inkább a konfrontáció és versengés jellemzi. A tanácskozás jellege egyúttal meghatározza, hogy a parlamenti döntéshozatal súlypontja hova helyeződjön - a plenáris ülésre vagy a bizottságokra, és hatással van a frakciók szerepére. A parlament belső struktúrájának eldöntése után az ügyrendi szabályokat ehhez igazítottan szükséges megállapítani.

## **c) A parlamenti ellenzék szerepválasztása és funkciói13/**

E tényező egyrészt a parlament belső struktúrájától - a döntéshozatal súlypontjától -, másrészt a többség és a kisebbség együttműködési hajlandóságától függ. Az együttműködésre való hajlandóság a kooperatív, konstruktív ellenzéki szerepfelfogásnak kedvez, és így a döntéshozatal során a kompromisszumkeresés, a megegyezésre törekvés dominál. Bár ekkor sem válik feleslegessé az ellenzék kritikai és kontrollfunkciója, de fő törekvéssé

elsősorban az általa képviselt választói kisebbségek érdekeinek érvényre juttatása válik. Ennek érvényesülését segíti, ha a bizottsági munkában - korlátozott nyilvánosság mellett - lehetőség van a kifejezett pártszempontú, és ennek következtében erőteljes politikai töltésű törekvések meghaladására, az eltérő álláspontok közelítésére. A parlamenti többség szavazógépkénti működése, a választásokon nyert felhatalmazás kizárólagosságára való hivatkozás, az ellenzéki javaslatok tudomásul nem vétele a kompetitív ellenzéki szerepfelfogásnak, és az állandó konfrontálást kereső funkciók gyakorlásának kedvez. Ez az ellenzéki magatartás a parlamenti munka egészét, különösen a viták tartalmát és stílusát alapvetően meghatározza.

#### d) A parlamenti képviselőlet jellege, a mandátum tartalma

A modern parlamenteket a politikai, pártelvű képviselőlet megvalósítása jellemzi, amit alkotmányjogilag az abszorptív mandátum juttat kifejezésre. A képviselői tevékenység "köz érdekében" történő ellátásának alkotmányi előírása eltörli a képviselői megbízás jogi kötöttségét, felelősségét és szankcionálását - a beszámolást és a visszahívást -, azaz megszünteti a "választók delegáltjai" típusú parlamentet. Mivel az ún. "közérdek" csak a politikai akaratképzés folyamatában, - és egy-két alapkérdést kivéve mindig viszonylagosan - válik ismertté, ez újra az érdek- és akaratközvetítő intézmények - elsősorban a pártok - jelentőségét értékeli fel. A pártok parlamenti képviselőinek mandátuma viszont lényegében a pártpolitika érvényesítésére szolgál, amelyben a "választópolgárok érdeke és akarata" gyakran csak mint hivatkozási alap jelenik meg, és a választókhoz való kötődés is - a választás alkalmát leszámítva - formális jellegű. A parlamenti pártfrakciók jelenléte, szerepük, funkcióik - elsősorban a frakciós fegyelem követelménye - teszik igazán markánsná a politikai képviselőlet érvényesülését.<sup>14/</sup> Az egyik frakcióhoz sem tartozó képviselő ugyanis önmagában esélytelen a parlamenti döntéshozatal során az érdemi befolyás-gyakorlásra, mivel mind a kezdeményezési, mind a felszólalási jogai korlátozottak, és a határozathozatalt jelentő szavazásnál - a frakciók álláspontjához képest - "egyedül" marad.

#### 4. A közvélemény hatása

A parlamenti döntéshozatalra jelentős hatást gyakorol a közvélemény elvárása, ami elsősorban visszavezethető a választási ígéretekre, továbbá arra az igényre, hogy a parlament a felhalmozott problémákat gyorsan, konfliktusmentesen és hatékonyan oldja meg. A parlamenttel kapcsolatos elvárás azonban sokszor figyelmen kívül hagyja a politikai racionalitásokat és realitásokat, különösen akkor, ha a politikai kultúra és az állampolgári mentalitás nem felel meg a plurális demokrácia fejlettségi szintjének. A közvélemény a képviselők egyéni szereplésével és tevékenységével összefüggésben is értékelő állásfoglalásokat fogalmaz meg, és ezáltal jelentős mértékben



hozzájárul felkészültségük, munkájuk minősítéséhez, és ezen keresztül áttételesen befolyásolja a döntéshozatalban játszott szerepüket.<sup>15/</sup>

### III. A parlamenti döntéshozatal sajátosságai

A parlament döntéshozatalának behatóbb, alaposabb és részletezőbb elemzéséhez - a testületi döntéshozatalra tekintettel is - célszerűnek látszik a döntési célok, a döntési szabadság, a döntésképeség, valamint a döntési eredményesség szerinti megközelítés.<sup>16/</sup>

#### 1. A döntési célok

A döntési célok meghatározása a döntési helyzetből következik, azaz abból, hogy adott időszakban milyen döntést igénylő problémák, konfliktusok merülnek fel, amelyek kifejezett parlamenti, törvényhozói döntéssel befolyásolhatók és alakíthatók. Ennyiben a döntési célok a problémák felismerésével és a döntéshozatali fórumon való megjelentetésével egyeznek meg. Általában véve rögzíthető, hogy a jelentős parlamenti döntések - így a törvényhozói döntések is - a kormányzati tevékenységgel összefüggésben keletkeznek.<sup>17/</sup> További fontos követelmény, hogy a parlament olyan helyzetben legyen, hogy döntési célokat jelölhessen ki, és ezeket célkonform intézkedésekkel képes legyen elérni. A parlamenti döntési célokkal kapcsolatban azonban jogos kritikaként fogalmazódik meg, hogy vajon a parlament azokkal a kérdésekkel foglalkozik-e, amelyek valóban a legfontosabb és legjelentősebb problémák megoldására vonatkoznak. Az általános döntési célok, és a tényleges döntési célok közötti eltérés nem választható el a parlamentáris kormányzati rendszer sajátosságától. A döntési helyzetből adódó tényleges döntési célok kiválasztásában, azaz abban, hogy mi kerüljön parlamenti tárgyalásra - a parlamentarizmus logikáját figyelembe véve - elsősorban a kormánynak van meghatározó szerepe, amely a kormányprogram - és az ennek részét képező jogalkotási program - alapján teszi meg előterjesztéseit (törvényjavaslatait). Ezért a parlament tényleges döntési céljai alapvetően attól függnek, hogy a neki felelős, a parlamenti többség elképzeléseit megvalósítani hivatott kormány rendelkezik-e stratégiai jellegű, hosszabb távra szóló, tervszerű koncepcióval, vagy pedig eseti jelleggel, a napi politikai kérdésekre reagálva teszi meg javaslatait.

A döntési célok kapcsán, a valóságos problémák felismerésével és megoldásuk kezdeményezésével összefüggésben - jelzésszerűen - utalni kell az alábbi szempontokra is:

- a problémák felvetése és a parlamenti fórumokon való megjelenése mennyire gyorsan történik;
- a döntési célok csak parlamenti döntéshozatallal érhetők-e el, vagy más módon is (pl. a parlament helyett egyéb érdekegyeztető fórumok alkalmazásával, illetve kormánydöntéssel);



- a problémák nagyságrendje, jelentősége és súlya hogyan változik (milyen széles társadalmi réteget érintő kérdésről van szó, ennek alakulását mely tényezők befolyásolják stb.).

## 2. A döntési szabadság

A döntési szabadság a döntéshozatal normatív kötöttségén belül egyrészt a döntési alternatívák kialakításában megnyilvánuló szabadságot, másrészt az alternatívák közüli választásban megmutatkozó szabadságot jelenti. A döntési szabadság - másképp megfogalmazva - arra ad választ, hogy mennyire mozog kényszerpályán a döntéshozatal.

a) A döntéshozatal normatív kötöttsége elsősorban attól függ, hogy milyen alkotmányi-jogi korlátai vannak a döntéshozatalnak, azaz mennyiben szabályozott a döntéshozatali folyamat, és ezek a szabályok hogyan segítik elő, illetve korlátozzák a döntés megszületését. A szabályozás jellege nem csak az alternatívák közüli választást, hanem az alternatívák kidolgozását, előkészítését is meghatározza, ennyiben az kihat a döntéselőkészítésre is. Bizonyos értelemben a normatív kötöttségekhez sorolható a jogi szabályozhatóságból adódó kötöttség is, mivel a döntési helyzet - és a döntési cél - jellegétől függően a változtatási irány eszközlehetősége korlátozott. Vannak ugyanis olyan problémák, amelyeket semmiképpen sem lehet pusztán törvényi szabályozással megoldani.

b) A döntési alternatívák kialakítása - azaz a döntési változatok léte és előkészítettségének foka - előfeltétele a választás szabadságának. Az alternatívák cselekvési mozgásteret tételnek fel a döntéshozó számára. A döntési célok - fontossági sorrendjük, súlyuk - meghatározása az alternatívák keresésének és megfogalmazásának alapvető szempontját adják. A döntési igények felmérése, a döntési tartalom alakulását befolyásoló körülmények elemzése után derül ki, hogy megfogalmazhatóak-e egyáltalán döntési változatok, amelyek alternatívát jelenthetnek a kiválasztás számára. Elsősorban a külső feltételek determináló jellege miatt előfordulhat, hogy nincs lehetőség közel azonos változatok kidolgozására, illetve a parlamenti döntéshozatal önmagában nem képes a probléma megoldására, még akkor sem, ha jelentős elvárások fogalmazódnak meg a döntés meghozatalával kapcsolatban.<sup>18/</sup>

Az érdemi döntési változatok kidolgozásának lehetősége után - normatív előírásokkal is - garantálni szükséges, hogy az egyes változatok végigmenjenek azon az ún. politizációs folyamaton, amely biztosítja a valódi, érdemi döntési alternatívák megfogalmazását. Ez a döntések konceptualizálását jelentő folyamat azért mellőzhetetlen, mivel az egyes elképzelések mögött általában eltérő, egymással legtöbbször konfliktusban álló érdekek találhatók, amelyek szelektálása, integrálása és ütköztetése nélkül nem képzelhető el olyan érdemi alternatívák létrejötte, amelyek közül már csak választani kell.

Az alternatívák megfogalmazása, mint döntéselőkészítés, szükségszerűen felveti az egyes parlamenti szervek és intézmények szerepének és funkciójának kérdését. A parlamentáris rendszer logikájából következően - mivel a választásokon többségbe jutott politikai erők kaptak felhatalmazást a kormányzásra és ezáltal a legfontosabb kormányzati döntések meghozatalára - eltérő a többség és a kisebbség szerepe és funkciója, mind a döntéselőkészítés, mind a döntéshozatal során, ami a frakciós és bizottsági tevékenységben is érvényesül.

c) Az alternatívák közüli választás szabadsága szintén több tényezőtől függ, de az alternatívák létezésének fogalmi szükségességét feltételezi. Ezen túlmenően - a két legfontosabb elemet figyelembe véve - a döntéshozatali folyamat nyitottsága és nyilvánossága emelendő ki. A nyitottság - ebben az összefüggésben - azt jelenti, hogy a folyamat során milyen tényezők hatására és mennyiben változhat a döntési tartalom. A nyilvánosság pedig arra ad választ, hogy milyen rálátás van a döntéshozatali folyamatra, mennyiben átlátható a döntési tartalom alakulása: mennyire követhető és kiszámítható a parlamenti vita, és milyen mértékű az alkukötési folyamatokba való betekintés.

A választás szabadságát jelentősen befolyásolhatja a döntéshozatalban résztvevők ideológiai orientáltsága - esetleg "túlideologizáltsága" -, politikai elképzeléseinek értéktartalma is, ami a pártok jellegének, felfogásának problémájára vezethető vissza. Az alternatívák közüli tényleges választás ugyanis sokszor ideológiai premisszákkal töltött, és ezek kizárhatják, illetve korlátozhatják a racionális döntés érvényesülését, és ezáltal a választás szabadságát.

### 3. A döntésképeség

A döntésképeség elemzése arra keresi a választ, hogy mely - az eddigiek során nem vizsgált - tényezők, és milyen mértékben hatnak közre a döntés megszületésében, azaz hogyan biztosított a döntéshozatal feltételrendszere. Ezzel összefüggésben különösen négy elemet indokolt közelebbről szemügyre venni:

- a döntéshozatalban közreműködő aktorokat, mint döntéshozó tényezők jellegét,
- a döntéselőkészítő és döntéshozatali fórumokat, mint a döntések megszületésének helyét,
- a döntéshozatali folyamat szabályozottságát és kimunkáltságát, mint - részben normatív - eljárási mechanizmus jellemzését, valamint
- a döntéshozatalhoz szükséges infrastruktúra minőségét.

a) Az aktorok vizsgálatát alapvetően meghatározza az a tény, hogy a parlament testületi szerv. Ezért a döntésképeséget a testületi jelleg aspektusából célszerű először megvizsgálni, amely további három összetevőre bontható: a testületi létszám kérdésére, a testület összetételére, és a testület stabilitására.

aa) A testület létszámának kérdése - a testület nagysága - a tagok számának megfelelően más-más döntési módot tesz lehetővé, ezáltal kihatva a testület döntésképeségére. Kis létszámú testület esetén a testületi tagok személyes közreműködési jogait (a javaslattevési, indítványozási, felszólalási stb. jogokat) szélesebb terjedelemben lehet meghatározni, mivel ezek gyakorlása - éppen a tagok száma miatt - nem jár együtt a döntés elhúzóásával, és a felvetett javaslatok száma és megtárgyalásuk lehetősége reálisan biztosítható. Nagy létszámú testület esetében azonban - az előző szempontok miatt - felértékelődnek a döntéshozatal és a döntéshozatal formalizált mechanizmusai, ezért a döntésben közreműködők jogait ennek figyelembe vételével szükséges megállapítani. Mivel a képviselők a nyilvános üléseken - élve azzal a szereplési lehetőséggel, hogy bemutathatják a választópolgároknak, mit is csinálnak - sokszor szubjektív, ötlepszerű elképzeléseiket vetik fel, ezért ezekkel szemben mindenképpen megfelelő ún. szűrőmechanizmusokat kell kiépíteni, amelynek elsődleges fóruma a pártfrakció lehet. A pártfrakciók feladata tehát a frakció álláspontjának kialakítása, mégpedig az egyes képviselői elképzelések ütköztetésével kompromisszumos frakció-javaslat megfogalmazása és ennek egységes képviselője.

ab) A testület összetétele a döntésképeség szempontjából elsősorban a döntéshozatalhoz szükséges ismeretek és felkészültség meglétét és ennek fokát határozza meg. Az összetétel jellege - azaz hogy kikből, milyen felkészültségű személyekből áll a testület - befolyásolja az adott döntési problémák megközelítését, és a szóba jöhető alternatívák közül tényleges választást. Testületi döntés esetén az alapvető problémát az okozza, ha a döntésben részt vevő egyes személyek értékelési szempontjai eltérő preferenciákat jelentenek. A döntéshozatal során ezeket a különböző preferenciákat közelíteni kell egymáshoz, hogy a döntéshez szükséges többség kialakítható legyen.

Az összetétel jellege - a képviselők személyiségén túl - aszerint alakul, hogy milyen a tagok  
- saját (képviseleti) szerepéről vallott felfogása,  
- döntési probléma megoldásához szükséges szakmai felkészültsége, szakismerete, illetve  
- azok a politikusi jellemzőik, amelyek elsősorban a kompromisszumkészséggel és nyitottsággal, valamint a toleranciával jellemezhetők.

ac) A testület stabilitása, mint döntésképeséget meghatározó tényező, szintén több dimenzió mentén értékelhető: egyrészt a testületnek a hivatali idő kitöltésében megmutatkozó stabilitásával, másrészt az összetételben megmutatkozó stabilitással, harmadrészt a testületi erőviszonyok változásának alakulásával. E három dimenzió közös jellemzője azonban az, hogy adott időszakot vizsgálva mindegyik lényeges hatást gyakorol a döntésképeségre. Stabil parlamenti viszonyok között ugyanis felértékelődik a döntéshozatal gyakorlatából fakadó ismeretek, eljárások és technikák jelentősége, amelyek - "szokásjogi"



jelleggel - részben korrigálhatják a szabályozás ellentmondásait, részben - kollektív tapasztalatként - gyorsíthatják a döntéshozatalt.

b) **Döntéshozatali fórumok** alatt azoknak a hatásköri jogosítványoknak a gyakorlási helyei értendők, amelyeket a döntéshozatali folyamatban alkalmazni kell, és amelyek formális legitimitációt biztosítanak e fórumok részére. A fórumok száma, szerepe és jelentősége alapvetően a testületi jelleg következményének megfelelően alakítandó ki, és eszerint járulhat hozzá a döntésképeség növeléséhez. Belső tagoltságot jelentve ugyanis ezek a fórumok - szabályozottságuk foka szerint - elősegíthetik, illetve hátráltathatják a döntéshozatalt, attól függően, hogy azoknak milyen szerepük van a döntési tartalom alakításában. Nagy létszámú testület esetében felértékelődnek azok a **döntésselőkészítő fórumok**, amelyek szűrőmechanizmusokként biztosítják az egyes közreműködők legkülönbözőbb megnyilvánulásainak keretek között tartását, ugyanakkor a döntéshozatalban való tényleges közrehatását is. A parlament esetében a legfontosabb fórumokat a bizottságok és a plenáris ülés jelentik, de a képviselői javaslatok előzetes és nélkülözhetetlen szelektálásában - a pártelvű parlament logikájának megfelelően - mellőzhetetlen a frakciók (képviselőcsoportok) szerepe is. Ha ugyanis nem kerül sor előzetes szelekcióra, a képviselői javaslatok tömege megbéníthatja, illetve rendkívüli mértékben lelassíthatja a bizottsági munkát, és ezen keresztül a plenáris ülésen történő döntéshozatalt is.

A fórumok kapcsán ismét felvetődik a **döntésselőkészítés és a tényleges döntés szerinti megkülönböztetés**, másképp megfogalmazva a konkrét döntéshozatali fórum megjelölésének problémája, amit tovább bonyolíthat az **informális döntésbefolyásolás kérdése** is. Az egyes fórumokon ugyanis eltérő döntésbefolyásolási lehetősége van a kormánynak, a frakció-, illetve pártvezetésnek, de az egyes képviselőknek is.

c) A **döntéshozatali folyamat szabályozottsága és kimunkáltsága** - azaz az eljárás (normatív) feltételrendszere - elsősorban az alapján értékelhető, hogy milyen mértékben igazodik az adott döntéshozó szerv jellegéhez, és mennyiben biztosítja a racionális döntést, tehát a döntéshez vezető folyamat egyes lépéseinek logikai indokolhatóságát. A parlamentben politikai döntéshozatali folyamat zajlik, amely során - sokszor éles - viták alkalmazásával történő érdekkonfliktusok megjelenítését és ezeknek tárgyalások, esetleg megállapodások útján történő fel-, vagy megoldását kísérlik meg, leggyakrabban azonban a - többségi elv érvényesítésével történő - döntéshozatalra kerül sor anélkül, hogy maga a konfliktus ténylegesen megoldódna. E folyamathoz kell tehát igazítani a tanácskozás módját, a vitavezetés eszközeit és módszereit, valamint a határozathozatal szabályait. Ezzel összefüggésben elsősorban arra kell tekintettel lenni, hogy demokratikusnak minősíthető-e a tanácskozás és a döntéshozatal, azaz



- a döntési folyamatban résztvevők jogai és ezek gyakorlási módja mennyiben biztosított,
- a közreműködési jogok megsértése esetén milyen jogorvoslatra van lehetőség,
- mi a következménye a jogsértéseknek (felelősség és szankció alkalmazása),
- mi a jogsértés hatása a döntéshozatalra (következmények a döntés eredményére).

A többségi logika gyakorlati érvényesítése pontosan kimunkált szavazási eljárást tesz szükségessé, amelyben kiemelt jelentősége van egyrészt az időtényezőnek - azaz annak, hogy milyen gyors, mennyi időt vesz igénybe a határozathozatal -, másrészt annak, hogy a döntési folyamatot mikor lehet határozathozattal lezárni.<sup>19/</sup>

A döntéshozatali folyamat szabályozottsága kapcsán indokolt utalni arra a sajátosságra is, hogy a testület milyen mértékben alkalmazza a maga által kialakított eljárási szabályokat, illetve mennyiben működik átvett minták alapján. Az átvett minta lehet a korábbi működés tapasztalatából nyert megoldás, illetve a modern parlamentek által kikristályosított ismeretek alkalmazása. A lényeg azonban az, hogy a folyamat szabályozása a döntésképeség minél jobb érvényesülését segítse elő.

d) A döntéshozatalhoz szükséges infrastruktúra léte vagy hiánya jelentős mértékben behatárolja a döntésképeséget. A döntéshozatalt kiszolgáló szakapparátus személyi, technikai és pénzügyi kondíciói a döntésselőkészítés és a határozathozatal determinánsai. Az infrastruktúra állapotából következtetni lehet a döntésképeség minőségére, adott testület döntéshozatalának színvonalára.

#### 4. A döntési eredményesség

A döntések eredményességének megállapításához a döntések végrehajtásának értékelése útján lehet eljutni. A meghozott döntések minősítése szintén szempontválasztás kérdése, és mind mennyiségi, mind minőségi mutatókkal leírható. A mennyiségi mutatókhoz sorolható a meghozott döntések (törvények) száma, a korábbi döntések módosításának gyakorisága, a döntéshozatalhoz felhasznált átlagos időtartam, valamint a döntéskezdeményezések és a tényleges döntések egymásra vonatkoztatása. A minőségi értékeléshez - többek között - az alábbi kérdések megválaszolása nyújt eligazítást:

- a vállalt döntési célok közül mi került teljesítésre, és mit nem sikerült döntéssé transzformálni, azaz mely kérdést volt képes a testület ténylegesen eldönteni;
- milyen érdekek és szempontok uralták a döntéshozatalt, azaz miért alakult ki az adott döntési tartalom;
- mennyire voltak előre kiszámíthatóak a döntések;
- azt eredményezte-e a döntés, amit a döntéshozó el akart érni, azaz kiváltotta-e a szándékolt hatásokat, vagy pedig ezzel ellentétes, diszfunkcionális hatásokat eredményezett, és végül

- a meghozott döntések érvényesítésének kérdése, amely elsősorban attól függ, hogy a döntéshozó milyen mértékben vette figyelembe a végrehajtáshoz szükséges eszközöket, illetve ezek alkalmazhatóságát, továbbá hogyan időzítette és ütemezte a végrehajtást.

A parlamenti döntések sajátossága, hogy ezek eredménye - csekély kivételtől eltekintve - nyilvánosságra kerül, ami egyébként a parlament nyilvánosság-funkciójából adódó követelmény is egyben. Ebből következik, hogy a döntések értékelése és eredményességének megállapítása részben a közvélemény számára is adott, mivel lehetőség van a parlamenti döntéseket a választási ígéretekkel összevetni. A választók a választás során ugyanis nem csak a jövőre vonatkozó politikai célokról döntenek, hanem az elmúlt választási periódus politikai eredményéről is, tehát a választás, mint értékelő, véleményező és elszámoltató fórum, a választási ígéretek teljesítését ellenőrzi, és egyúttal véleményezi a parlamenti döntéshozatalt is. Ezért fontos a parlamenti munka stílusa, a viták jellege, a döntéshozatal módja, s ezek lecsapódása a közvéleményben, azaz kiemelt jelentősége van annak, hogy mennyire követhetők a választópolgárok számára a parlamenti folyamatok.20/

### Jegyzetek

1/ A parlament funcióit elsőként Bagehot határozta meg az angol parlamentről írt klasszikus művében. (W. Bagehot: The English Constitution. London, 1867). Az általa megjelölt öt funkció (a választási, az artikulálós, a nevelő, az információs és a törvényhozási funkció) máig megtalálható a parlamenti funkciók között. A parlament funkcióinak más jellegű megközelítését l. Bihari M. - Pokol B.: Politológia. Universitas Kiadó, Budapest, 1992. 331-334. o. Bihari Mihály megkülönbözteti a képviselői, a hatalmi, a jogalkotó, az ellenőrző és felelősségre vonó, a politikai nyilvánosságot biztosító, továbbá a legitimációs funkciót. Agh Attila - Packenhamot idézve - 11 funkciót különböztet meg. Agh Attila: A parlament szerepe a demokratikus átmenetben. In: Demokratikus átmenetek. A Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve (szerk.: Szoboszlai Gy.) Budapest, 1991. 90. o.

2/ Az ilyen döntések természetesen csak akkor születnek meg, ha ezek szükségesnek bizonyulnak, vagy a politikai erők ezeket mindenképpen szükségesnek tartják. Vö. F. Ossenbühl: Verfahren der Gesetzgebung. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (szerk. J. Isensee - P. Kirchhof) III. kötet C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1988. 356. o.

3/ A parlament kettős természetéről l. Pokol Béla: A polgári parlamentek működése. Jogtudományi Közlöny, 1981. 6. szám

- 4/ **Vö. W. Steffani:** Institutionen der Demokratie: Parlament, Regierung, Rechtsprechung. In: Politik (szerk.: K. von Beyme, E-O. Czempel, P. G. Kielmansegg) Fischer Verlag, Frankfurt am Main, 1987. 345. o.
- 5/ **Vö. H. Schneider:** Gesetzgebung. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1991.(2) 77. o. A törvényhozás jogi szabályozottságával kapcsolatban l. a külső törvényhozásról szóló XII. fejezetet.
- 6/ A pluralista érdekkiegyenlítés struktúrája szükségessé teszi, hogy minden lehetséges érdek és vélemény - egymással versengve - esélyt kapjon az állami cselekvés befolyásolására. **R. Zippelius:** Politikverdrossenheit. In: Zeitschrift für Rechtspolitik. 1993. 7. szám. 1. o.
- 7/ A politizációs folyamat - ebben az összefüggésben - azt jelenti, hogy a különböző érdekek, értékek, nézetek és vélemények összeütközése során olyan politikai alternatívák áttekinthető komplexumai kristályosodnak ki, amelyek azután már a politikai (törvényhozói) döntések tárgyai lehetnek. Erről a politizációs folyamatról l. részletesebben a VIII. fejezet I. pontját.
- 8/ A magyar kormányzati rendszer problematikájáról l. különösen **Adám Antal:** A központi állami szervek rendszere Magyarországon. In: Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban (szerk.: Adám A. és Kiss L.) Budapest, 1991. 9-29. o.; **Pokol Béla:** A magyar parlamentarizmus szerkezete. Társadalmi Szemle 1993. 8-9. és 10. szám, valamint e cikket követő hozzászólásokat, továbbá **Kukorelli István:** Kormány és köztársasági elnök. Össztűzben az államfő. In: Kormány a mérlegen 1990-1994. Korridor, Budapest, 1994. 94-112. o.
- 9/ **Vö. Dezső Márta - Bragyova András:** A második kamarák. MTA Allamtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989. 1. o.
- 10/ Egyet lehet érteni azzal a megállapítással, hogy a parlament kamaráinak meghatározása tisztán logikai úton nem dönthető el, s a második kamarák létjogosultsága csak az adott ország kontextusában értékelhető. (**Dezső M. - Bragyova A.:** i.m. 2. o.) A magyar megoldásra vonatkozóan l. különösen **Pokol Béla - Sári János:** A parlamenti struktúra de lege ferenda. MTA Allamtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988.
- 11/ Az ún. "nyers" korporatív érdekek közötti kompromisszumok kialakítására a parlamenti fórumok - különösen a kamarák közötti közvetítő bizottságok - helyett sokkal inkább a törvénytervezet előkészítésénél alkalmazott egyeztetések - szakértői tanácskozások, érdekképviselési véleményezések stb. - tűnnek sikeresebbnek. Ennek természetesen előfeltétele, hogy a törvény előkészítése során ilyen fórumok és lehetőségek fennálljanak.



- 12/ A "dolgozó" és "szónokló" parlamentről l. többek között W. Steffani: Arbeitsparlament és Redeparlament címszavakat. In: Handbuch des deutschen Parlamentarismus (szerk.: H.-H. Röhrig és K. Sontheimer) R. Piper & Co. Verlag, München, 1970.
- 13/ Az ellenzék szerepéről l. Petrétei József: Ellenzék a parlamentáris demokráciában. In: Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban 176-178. o.
- 14/ A modern parlamentek ügyrendjei ennek megfelelően általában erős ún. frakciós, és gyenge egyéni képviselői jogosítványokat tartalmaznak.
- 15/ A képviselő sokszor értékesebbnek tartja azt, hogy egy-egy parlamenti szerepléssel (felszólalással) a közvéleményt magára nézve úgymond "pozitívan" befolyásolja, ahelyett, hogy a törvényhozás szakmai munkájában érdemben részt vegyen.
- 16/ A döntéshozatali folyamatnak természetesen más megközelítése is lehetséges, mint pl. döntéshozatali eljárás egyes fázisai szerinti elemzés: a döntést igénylő probléma meghatározása, a szükséges információk gyűjtése, feldolgozása és értékelése, a szóba jöhető alternatívák meghatározása, az alternatívák értékelése az elérni kívánt célok alapján, és végül a határozathozatal. E megközelítést alkalmazza pl. Horváth Imre: A testületi döntések főbb szervezéselméleti kérdései. Magyar Közigazgatás 1991. 10. szám 918-935. o. A magyar parlament jellegét és tevékenységét átfogóan értékeli Kukorelli István: A parlament négy éve. Társadalmi Szemle 1994. 8-9. szám 9-19. o. Az Országgyűlés döntéshozataláról l. többek között Agh Attila: A megújulás válsága - az új parlament első 60 napja. Mozgó Világ 1990. 9. szám 47-63. o.; uő: Az új parlament 1001 napja. Mozgó Világ 1993. 6. szám 21-32. o.
- 17/ A hatályos Alkotmány is úgy rendelkezik, hogy az Országgyűlés "... meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit." (Alk. 19.§ (2) bek.).
- 18/ Ennek részletesebb kifejtését l. a belső törvényhozási eljárásról szóló XI. fejezet II. és III. pontjaiban.
- 19/ A kérdésről l. részletesebben Petrétei József: A demokratikus döntéshozatal szabályozásának esélyeiről és lehetőségeiről. Magyar Közigazgatás 1994. december 727-732. o.
- 20/ Ennek részletesebb kifejtését l. a nyilvánosságnak a törvényalkotásban játszott szerepéről szóló IX. fejezetben.



## VIII. fejezet

### A SZERVEZETT POLITIKAI ERŐK SZEREPE A TÖRVÉNYALKOTÁS MECHANIZMUSABAN

A törvényhozást meghatározó és befolyásoló tényezők közül - a parlament után - feltétlenül vizsgálni szükséges az eltérő szervezettségű politikai erők - az érdekszervezetek, a politikai pártok és a társadalmi-politikai mozgalmak - szerepét, amelyek lényeges befolyásoló aktoroknak és tényezőknek minősülnek a törvények keletkezési folyamatában.

#### I. A szervezett politikai erők jelentőségéről

##### 1. A szervezett politikai erők szükségessége a modern jogállami demokráciákban

A modern pluralista demokráciákban az érdekek és vélemények politikai sokféleségének elismerése feltételezi a politikai szabadságjogok érvényesülését, aminek szervezeti kifejeződése az érdekszervezetek, a politikai pártok és a társadalmi-politikai mozgalmak megjelenése és működése. Ennek - az államhatalom gyakorlása szempontjából - a legfontosabb következménye, hogy az állami döntések - így a törvényhozási döntések is - a különböző politikai csoportok együttműködése és szembenállása eredményeként keletkeznek. A törvény tehát mindig meghatározott módon érdekvonatkoztatott, ami azt jelenti, hogy alakítja a társadalomban meglévő érdekek realizálásának feltételeit, mégpedig a fennálló érdekstruktúrára tekintettel, és maga is a különböző érdektörekvések ütközésének eredője. A demokratikus jogállamban a törvények tartósan nem lehetnek meghatározott elitcsoport érdekeinek kizárólagos és autoriter érvényesítésére szolgáló eszközök, sem pedig ún. különérdekek érvényesítését biztosító szabályozások, mivel ez magának a pluralista érdekkiegyenlítés alapstruktúrájának a megszűnését jelentené. A törvények tartalmának arra az ún. "közérdekre" kell orientálódnia, amely a demokratikus akaratképzési és érdekérvényesítési folyamat során, az ún. közvetítő rendszer közbeiktatásával alakul ki.

##### 2. A szervezett politikai erők mint közvetítő mechanizmus

A demokratikus parlamentáris kormányzati rendszerekben a társadalom érdek- és akarati törekvései hierarchizált közvetítő rendszer közbeiktatásával jutnak el a parlamentbe, és ez biztosítja, hogy a társadalom érdekkompromisszumai is befolyásolják a megalkotandó törvények tartalmát.

A közvetítő rendszer szükségességét az alábbi tendenciák erősítették fel:

- a pluralista társadalom fejlődése, a társadalmi és gazdasági struktúra változása, amely jelentős érdektagoltsággal és érdekdifferenciálódással járt együtt;
- a politikai akaratképzés demokratizálódása, ami az állami döntéshozatalba való részvétel különböző közreműködési lehetőségeit teremtette meg, és amely - az általános demokratizálódás keretében a nyilvánosság érvényesülését követelte meg;
- az állam szociálpolitikai aktivitásának növekedése, ami újraelosztó, szolgáltató szerepének fokozódásával jár együtt.

Mivel minél jelentősebb az állam szerepe a társadalmi újraelosztásban, és mivel ez elsősorban a törvényi szabályozás alkalmazásával történik, annál erősebbé vált a különböző érdekek törekvése, hogy szervezett formában gyakoroljanak befolyást a politika alakítására, a törvényhozásra.

A hierarchizált közvetítő rendszer alkalmazására - többek között - azért is szükség van, mivel a társadalomban keletkezett különböző **érdekeket döntési alternatívákká kell transzformálni**, ami általában a következő folyamat során megy végbe:

- az érdekek **artikulálásával**, azaz megfogalmazásával, kifejezésre juttatásával;
- az érdekek **integrálásával és aggregálásával**, azaz összegyűjtésével, csoportosításával, egymással való ütköztetésével;
- az érdekek **szelektálásával**, azaz válogatásával, rangsorolásával, döntési alternatívákként, választható megoldásokként történő megfogalmazásával;
- az érdekek **kanalizálásával**, azaz az állami döntéshozatali folyamatba való becsatornázásával, a döntéshozatali fórumokon történő megjelenítésével, és végül
- az érdekek **érvényesítésével**, azaz a döntés tartalmában való megjelenítésével, a döntésnek az érdekek érvényesülését biztosító tartalommal történő meghozatalával.

A folyamat/ kiindulópontját az **érdekek megjelenése** képezi, amelynek alapja az olyan különböző szükségletek és igények felmerülése, amelyek kielégítése konfliktusos szituációt teremt, azaz ütközik más szükségletekkel és igényekkel. Ebben a konfliktusos szituációban születik meg az az érdek, amelynek felismerése után kerülhet sor a hasonló érdekeket vallóknak a **szerveződés iránti igényére**. Az azonos, vagy hasonló érdekűek közösen, egymással szolidárisan összefogva, a szerveződésben rejlő erőt felhasználva törekszenek érdekeik érvényesítésére. A szerveződések keletkezésének oka tehát az a tény, hogy minden egyén olyan meghatározott érdekekkel rendelkezik, amelyeket másokkal együtt a demokratikus akaratképzés során csak közösen tud érvényre juttatni. A **szerveződések alapvetően három fő csoportra oszthatók: az érdekszervezetekre, a politikai pártokra, valamint a - politikai jellegű - társadalmi mozgalmakra**. Mindhárom alakzat közreműködik a politikai akaratképzésben, mivel politikai célokat fogalmaznak meg, a döntéshozók számára célhoz

kötött információkat bocsátanak rendelkezésre, valamint jelentős befolyásolási lehetőségekkel rendelkeznek a döntéshozatalra. E szerveződések közreműködésének jellege és foka azonban eltérő.

A közvetítő rendszer jelentősége a fentiek alapján tehát abban ragadható meg, hogy rajta keresztül megy végbe az a társadalmi akaratformálódás és érdekintegrálódás, ami a törvények tartalmát már a parlamenti szakasz előtt is alapvetően meghatározza. Ennek a közvetítő rendszernek az egyszerűsített sémája a következőképpen vázolható fel:2/

a) A társadalomban keletkező érdekek érdekcsoportokká, érdekszervezetekké szerveződnek meg, amelyekben végbemegy az általuk képviselt, belsőleg heterogén részérdekek elsődleges, kompromisszumos integrációja, és ez alapján kísérlik meg a politikai döntéshozatal befolyásolását. Az érdekszervezetek azonban nem dolgoznak ki és nem képviselnek az egész társadalomra, illetve a különböző társadalmi csoportok kombinált érdekei érvényesítésére vonatkozó egységes koncepciót, hanem csak a pontosan lehatárolható csoportérdekeiket törekszenek érvényre juttatni. Ezért nem céljuk az államhatalom megszerzése, és nem vállalják a hatalomgyakorlással összefüggő felelősséget sem. Az érdekszervezetek általában gyorsabban reagálnak a szabályozást igénylő problémákra, mint a politikai pártok, de az általuk megvalósított érdekközvetítés jellege miatt - mivel sokszor markáns csoportérdeket jelenítenek meg olyan közérdekként, amelyre hivatkozva törekednek a törvényhozási döntés kedvező alakítására - önmagukban nem elegendők a törvényhozáshoz nélkülözhetetlen politizációs folyamat végigvitelére.

b) Az érdekszervezetek különböző pártokhoz kapcsolódva közvetítik szervezeti érdekeiket, amelyek alapján a pártok további érdekintegrálást és -szelektálást végezve, a különböző érdekeket ütköztetve olyan programokat fogalmaznak meg, amelyek reflektálnak az állami, társadalmi életben jelentkező problémákra, és döntési alternatívákat javasolva a parlamenti választásokon a politikai-kormányzati hatalom megszerzésére, illetve az abból való részesedésre törekednek. A pártok ugyanis - az érdekszervezetekkel ellentétben - képesek arra, hogy az ellentétes érdekek és követelések között kompromisszumot keresve, ezeket ütköztetve a választások során az állampolgárok összességéhez szóljanak, amit a kompetitív választás logikája is megkövetel.

c) A pártok az előzőekben végzett, a politizációs folyamatot jelentő tevékenységükkel politikai döntési alternatívákká formált érdekek alapján a központi állami szervek akaratképzésére közvetlen és érdemi befolyást gyakorolnak. Ennek érdekében a pártok a parlamentben és a parlamenten kívül további kompromisszumokat kötnek, és eszerint gyakorolnak hatást az állami (parlamenti) akaratképzésre. Bár a pártok befolyásolják a parlament döntéshozatalát, a döntések tartalmát, de kompromisszumkötésük nem helyettesítheti a parlament döntését: a



pártakaratok csak a parlamenten keresztül, az előírt kompetencia-normák szerint, jogilag szabályozott eljárás során válnak állami akarattá.

E közvetítő rendszer nélkül a modern parlament nem képes eleget tenni népképviselési funkciójának sem. Az alkotmányjogi értelemben abszolút szabad mandátummal rendelkező képviselők csak akkor képesek teljesíteni az ún. "népképviselés" érvényesülését, ha a választók rendkívül heterogén és tagolt érdekeit ez a közvetítő rendszer - a szükséges artikulációs és integrációs folyamatok mederben tartásával és lezajlásának biztosításával - eljuttatja a parlamentbe. A képviselők ugyanis egyenként - személyükben - képtelenek arra, hogy az ún. választókerületi érdeket minden egyes törvényhozási kérdés kapcsán integrálják, és azt a döntéshozatal során érvényesítsék.

Hogy a törvényhozásban milyen mértékben sikerül kifejezésre juttatni a társadalomban meglévő érdekeket - a vázolt közvetítő rendszeren kívül - a következő előfeltételek, illetve tényezők is meghatározzák:

- a törvényhozással összefüggésben kiépített és a politikaformálásban való részvételt biztosító közjogi keretek, valamint az ezek alapján intézményesült érdekszervezeti, érdekképviselési közreműködési lehetőségek, azaz adottak-e a jogi feltételek az érdekszerveződések, a pártok és a társadalmi mozgalmak létrejöttéhez, illetve mennyiben korlátozott ezek működése;
- a szakmai érdekképviselési funkciókat ellátó szerveződések, illetve szervezetek léte, azaz vannak-e egyáltalán működő érdekszervezetek, és ezeknek milyen kapcsolata van a politikai pártokkal, milyen együttműködési formák és kölcsönösségi viszonyok állnak fenn közöttük;
- az érdekszervezetek és a pártok mennyiben tekinthetők reprezentatívnak a társadalom fontos érdekcsoportjai tekintetében, továbbá milyen a tényleges, illetve potenciális befolyásuk mindezekre;
- az érdekszervezetek és pártok mellett milyen a társadalmi (civil) szerveződések, mozgalmak szerepe az érdekartikulációs és érdekintegrációs folyamatokban.

A fentiek nyomán érdemes kissé közelebbről megvizsgálni az érdekszervezetek, a politikai pártok és a társadalmi-politikai mozgalmak törvényhozással kapcsolatos tényleges szerepét.

## II. Az érdekszervezetek

### 1. Az érdekszervezetek fogalmáról

Az érdekszervezetek, mint a pluralista demokrácia szükséges és legitim faktorai - a társadalom érdektagoltságának és az ezt megjelenítő szerveződési típusoknak megfelelően - sokfélék és különböző jellegűek lehetnek: vannak, amelyek foglalkozási csoportok, illetve intézménytípusok érdekeit képviselik, de sajátos célokért küzdő csoportok is alakíthatnak - akár



szakszervezeti, akár korporatív, sőt egyesületi formában működő - érdekszervezeteket is, mégpedig akár kifejezetten gazdasági területen, akár a munka világában, vagy szociális kérdésekkel összefüggésben. A törvényhozás során érdekszervezeti feladatokat láthatnak el az eredetileg más célra létrehozott társadalmi alakzatok is.<sup>3/</sup>

## 2. Az érdekszervezetek érdekérvényesítő képességéről

Az érdekszervezeteknek a törvényhozásra gyakorolt befolyása elsősorban érdekérvényesítő képességüktől függ.

Az érdekérvényesítés általános feltételeit - jelzésszerűen - az alábbiakban lehet összefoglalni:<sup>4/</sup>

- a szerveződésre való igény fennállása az azonos érdekű egyének esetében, azaz akarnak-e közös érdekeik érvényesítése céljából együttesen fellépni, és ehhez képesek-e megfogalmazni közös előnyszerző stratégiájukat;
- a szerveződésre való képesség megléte, amelynek előfeltétele az érintettek hozzávetőlegesen azonos pozíciója (foglalkozása, társadalmi helyzete, státusza stb.), azaz képesek-e közös érdekszervezetet létrehozni, illetve érdekszervezetbe tömörülni, és adottak-e ehhez a jogi és politikai feltételek;
- a konfliktusvállalási képesség, azaz a munkamegosztásban elfoglalt hely alapján milyen hatást vált ki, milyen nyomásgyakorlást jelent az érdekszervezethez tartozók tevékenységének elmaradása vagy korlátozása;
- a konfliktusra való hajlandóság és a türeklépesség megléte, azaz konkrét esetben vállalják-e a tényleges konfliktust - ami az erőviszonyok és adottságok függvénye -, és mi a várható kimenetele a konfliktusnak.

Az érdekérvényesítő képességet meghatározza az érdekérvényesítő potenciál is, amit elsősorban a finansziális erővel, a tagság és a támogatók számával és aktivitásával, a szervezettségi fokkal, valamint a szakértői tudással lehet megragadni.

## 3. Az érdekszervezetek törvényalkotásban játszott szerepét meghatározó összetevők

Az érdekszervezetek törvényalkotásban játszott szerepét alapvetően meghatározza az érdekegyeztetés társadalompolitikai helye, szerepe és kompetenciája, az érdekérvényesítő fórumok száma és jellege, továbbá az alkalmazott érdekérvényesítés típusa.<sup>5/</sup> Az érdekérvényesítés típusai közül a törvényhozás során leghatékonyabban a szervezett érdekérvényesítés, továbbá az érdeklobbizás, az informális érdekkijárási, valamint a parlamenti érdekképviselés alkalmazható, mivel leginkább ezek a formák jelentik az állami, törvényhozói döntésekre irányuló befolyásolási lehetőségeket.

A szervezett érdekérvényesítés azt jelenti, hogy az érdekérvényesítés intézményesült, formalizált keretek között, tárgyalásos, egyeztetéses formában zajlik, amelynek célja a közös

**kompromisszumkeresés.** A tárgyalásos, egyeztetéses eljárás során az ebben részt vevők kölcsönösen ismertetik a különböző, eltérő álláspontjaikat, majd ezeket ütköztetve, egymáshoz közelítve, kölcsönös engedményeket téve elfogadható kompromisszumokat alakítanak ki. A törvényi tartalom tehát a különféle érdekszervezetek, a törvényelőkészítésben közreműködők, továbbá a parlamenti eljárásban részt vevők között folytatott **egyeztetések és egyezkedések révén alakul.** A szervezett érdekérvényesítés **előnye,** hogy ily módon - a törvényi tartalom alakulását befolyásolva - lehetőség van a többoldalú (multipartit) keretek között folytatott tárgyalásokra és megegyezésekre a kormányzati hatalom és a különböző érdekszervezetek - esetleg a közreműködő ellenzéki pártok - között, továbbá e forma biztosítja az érdekszervezeti szakértők bevonását, ezek érveinek, adatainak a felhasználását.<sup>6/</sup> **Hátránya** viszont, hogy a tárgyalások és a megegyezések a vezetők és a szakértők között zajlanak, ezért az érdekeltek közvetlen bevonása és beleszólása csekély.

#### **4. Az érdekszervezetek törvényhozással kapcsolatos jogosítványai**

A szervezett érdekegyeztetéshez intézményesült, formalizált feltételek szükségesek, amelyeket elsősorban jogi szabályozással alakítanak ki. Az érdekszervezeti befolyás jogi szabályozása ugyanis képes a befolyási esélyeket modifikálni, továbbá részben - bizonyos korlátozásokkal - a különböző befolyásokat kanalizálni és nyilvánosságra hozni.

A jog által kialakított lehetőségek közül elsősorban az **érdekszervezeteknek** a törvényhozási eljárás során biztosított **részvételi, közreműködési jogosítványai** emelendők ki: a **kezdeményezési, az észrevételezési, a javaslattételi jogok,** valamint a **tájékoztatáshoz való jog.** Ezek jelentősége azonban elsősorban attól függ, hogy ténylegesen milyen hatást váltanak ki, hol, és ki veszi figyelembe ezek tartalmát, illetve az egyes jogosítványok gyakorlása milyen jellegű kötelezettséget jelent a törvényhozásban közreműködő egyes állami szervek számára.

Az egyes közreműködési jogosítványokkal kapcsolatban általában a következő **sajátosságok** rögzíthetők:<sup>7/</sup>

a) A **kezdeményezési jog** - ebben az esetben - arra szolgál, hogy valamely érdekszervezet - vagy ennek képviseleti szerve - céljai elérése, törekvései érvényre juttatása érdekében ajánlhatja, illetve követelheti adott törvény meghozatalát, azaz ezzel az igényével az alkotmányban meghatározott törvénykezdeményezésre jogosultakhoz, illetve ezek valamelyikéhez fordulhat. A kezdeményezési jog azonban nem kötelezi a törvénykezdeményezésre jogosult szervet sem döntéshozatalra (a tényleges törvénykezdeményezésre), sem pedig - törvénykezdeményezés esetén - az érdekszervezet általi kezdeményezésben szereplő javaslatnak megfelelő döntésre. E jogosítvány funkciója lehet ugyan a tényleges döntéshozatali eljárás megindítása, de ennek hiányában is mindenképpen impulzust jelent a törvényhozásra vonatkozóan. Meghatározott esetekben a törvénykezdeményezésre jogosult szerv

kötelezhető az érdekszervezet kezdeményezésének megvizsgálására és megválaszolására is, ha ezt jogszabályban kifejezetten előírták számára.

b) Az észrevételezési jog valamely törvényi szabályozási alternatívával kapcsolatban az észrevételek, álláspontok kifejtését jelenti, amely magában foglalja a javaslatok, bírálatok, pozitív és negatív megítélések megfogalmazását. Az észrevételeket azonban nem kötelező figyelembe venni, bár arra vonatkozóan, hogy ez miért maradt el, állhat fenn indokolási kötelezettség. E jogosítvány funkciója elsősorban a döntéshozatalhoz szükséges információk növelésének biztosítása, valamint a törvényi szabályozás várható fogadtatásának előzetes felmérése.

c) A véleményezési jog a törvényhozással összefüggésben azt jelenti, hogy e jogosítvány alanyának véleményét a törvénytervezettel kapcsolatban kötelező kikérni, de ekkor sem kell a véleménnyel megegyező döntést hozni. Az észrevételezési joghoz képest azonban itt fennáll a véleményt kérő szerv indokolási kötelezettsége arra vonatkozóan, hogy miért nem vette figyelembe a kikért véleményt. A vélemény kikérése érvényességi feltételként is előírható, azaz elmaradása esetén jogorvoslat kérhető, bár alkotmányossági szempontú érvényességi fogyatékoság fennállása kérdéses.<sup>8/</sup>

d) Az egyetértési jog - ami törvényhozás esetében az érvényes döntés kellékeként azt jelentené, hogy ennek hiányában nem születet törvény, nem alkalmazható, mivel ez sértené a törvényhozó szerv - a parlament - önállóságát és autoritását.<sup>9/</sup>

e) A tájékoztatáshoz való jog a törvényhozásban közreműködő szerv tájékoztatási kötelezettségét jelenti. E jog alanya felvilágosítást, tájékoztatást kérhet a törvényhozásban közreműködő szervektől a tervezett szabályozással kapcsolatban. E jog jelentőségét az adja, hogy a megfelelő informáltság az előzőekben említett jogosítványok gyakorlásának is feltétele.

## 5. Az érdekegyeztetés fórumai és eszközei

a) A fent felsorolt jogosítványok mellett jelentős szerepet játszanak azok az intézményesített fórumok, amelyeken az érdekszervezetek és az állami döntéshozó szervek közötti tárgyalás eredményeként megállapodás születik a törvényi tartalomra vonatkozóan. E fórumok mind a törvényelőkészítés során, mind a parlamenti tárgyalás szakaszában alkalmazhatók, és - a részvételi, közreműködési jogokhoz hasonlóan - az ezek létrehozására, alkalmazására vonatkozó szabályokat is általában jogi előírásokban - a parlament, a kormány, vagy a minisztériumok ügyrendjeiben - rögzítik. A fórumokkal kapcsolatban a legfontosabb kérdések tisztázása a következő:

- milyen felépítésűek az egyes fórumok, és összekapcsolhatók-e;
- kik a résztvevők, hány oldalú egyeztetésre kerülhet sor ezeken;



- funkciójukat tekintve konzultatív - tanácskozó, véleménycserét biztosító -, vagy tárgyaló - megállapodásra törekvő - fórumokról van-e szó;
- melyek az egyes fórumokon igénybe vehető jogosítványok.

Az egyes fórumokon kötött megállapodások tartalma és követése - éppen a közreműködés érdemivé válása érdekében - fontos és betartandó, de jogilag nem lehet kötelező, mivel ez az egyetértési jog burkolt alkalmazását jelentené. A megállapodások eredménye ténylegesen körvonalazhatja, "előformálhatja" a parlament döntését annyiban, amennyiben a parlament ennek a megállapodásnak megfelelően határoz, de ha a parlamenti döntés ettől eltér, ennek jogi következménye nincs: a parlament önállóan, saját mérlegelése alapján jut elhatározásra.

Az érdekszervezeteknek a törvényhozásban való politikai közreműködési lehetősége előmozdítja az általuk képviselt érdekeknek a törvényi tartalomba való integrálását, ezáltal egyidejűleg kötelezi is őket, hogy közreműködésük olyan racionális formában történjen, amelyeket a tárgyalás, a kompromisszumkötés és a kooperáció jellemez. Ezáltal a szabályozási tartalom alakulása is folyamatosan nyomon követhető, és a módosulásokkal kapcsolatban mindvégig fennáll bizonyos indokolási kötelezettség: mely érdekszervezet, milyen jellegű követelése került be a tervezetbe, illetve melyek milyen okok miatt maradtak ki belőle.

b) Az érdekszervezetek a **szervezett érdekérvényesítés mellett** a törvényhozás során is alkalmazzák a **különböző befolyásolási, nyomásgyakorlási módokat és eszközöket**, amelyek mind közvetlen, mind közvetett formában megvalósulhatnak.<sup>10/</sup> Ennek során:

- A **címzettek köre** lehet a törvényelőkészítő miniszteriális szakapparátus, a parlamenti politikai pártok, a kormány, a parlamenti bizottságok, a közvélemény és a média.
- Az **alkalmazott eszközök** lehetnek a különböző információk adása vagy visszatartása, az érdekszervezeti szakértők útján történő befolyásolás, vélemények, állásfoglalások kialakítása, kérelmek, beadványok előterjesztése, demonstrációk tartása, valamint a személyes kapcsolatok (ismeretségek) kihasználása. Ezeknek jó része a törvényhozási folyamat során informális, nem intézményesített befolyásolási, nyomásgyakorlási lehetőséget jelent.

A törvényhozásból nem lehet kizárni az érdekszervezetek ilyen jellegű döntésbefolyásolását sem, mivel érdekbeszámítási igényükkel ilyen módon általában akkor lépnek fel, ha a szabályozási tartalom kialakításában a formális jogosítványok és fórumok nem biztosítanak megfelelő súlyú érdekérvényesítést a számukra. Az érdekszervezetek törvényhozásban való részvétele azonban csak akkor tekinthető demokratikusnak, ha befolyásuk nyomon követhető, és az általuk képviselt érdekek más érdekekkel ütközve és megmértetve alakítják a szabályozási tartalmat. A hatásgyakorlás módját és mértékét ezért a nyilvánosságnak kell - garanciális szempontból - korlátoznia.



### III. A politikai pártok

A politikai pártok törvényhozásban játszott tényleges szerepe egyrészt funkcióik<sup>11</sup>/ teljesítésétől, másrészt alkotmányjogi helyzetüktől függ. A modern parlamentáris demokráciákban a pártok - függetlenül attól, hogy ezt az alkotmányokban rögzítik-e vagy sem - nélkülözhetetlen, intézményesített eszközöknek minősíthetők a nép politikai akaratképzésében. A pártoknak a népakarat képzésében való részvétele kétirányú. Egyrészt a népképviselői választásokon közreműködve jelöltek és programokat - beleértve a törvényhozásra vonatkozó terveket és elképzeléseket is - kínálnak, másrészt a választási eredmény alapján - különböző intenzitással és befolyásolási lehetőséggel - arra törekszenek, hogy a programjukba fogaltak teljesítése érdekében alakítsák a népképviselői szerv döntéseit, mégpedig a választói véleményének és akaratának megfelelően. Ugyanakkor ezek a választói vélemények és akaratok már a választás során a pártok által befolyásolt és előformált. A mindenkori pártprogramoknak is kettős funkciójuk van ebben a vonatkozásban: egyrészt artikulálják a lakossági érdekeket, másrészt megszületésük után azonnal hatnak, és rögtön befolyásolják a választópolgárok döntéseit.

#### 1. A politikai pártok törvényhozási közreműködésének szakaszai

A politikai pártok törvényhozásban játszott szerepe alapvetően két fő szakaszra osztható: egyrészt a parlamenti eljárást megelőző szakaszra, másrészt a parlamentben folyó törvényhozási eljárásban való közreműködésre.

a) A parlamenti eljárást megelőző szakaszban a pártok - hasonlóan az érdekszervezetekhez - a törvénytervezet előformálásában, a törvényelőkészítés során fennálló - jogilag biztosított részvételi, közreműködési formákat, illetve a politikai együttműködésben rejlő lehetőségeket - kihasználva kapcsolódhatnak be a törvényi tartalom alakításába. Fő törekvésüket abban lehet megjelölni, hogy programjuk végrehajtása érdekében, illetve a különböző - érdekszervezeti, választói stb. - követeléseket és kívánságokat figyelembe véve, szabályozási koncepciókat dolgoznak ki, amelyeket adott törvénytervezetekbe kísérelnek meg érvényre juttatni. A párton belüli, a törvényhozással kapcsolatos tevékenység tetszés szerint alakulhat, mivel jogilag egyáltalán nem kerül szabályozásra.

A politikai pártoknak a törvényhozási igényekre vonatkozó reagálási képessége és hatékonysága azonban függ az általuk ellátott érdekartikulációs funkciójuktól. A törvényhozással összefüggésben ez a következő szempontokkal ragadható meg:

- + foglalkoznak-e a pártok törvényalkotási kérdésekkel, van-e törvényalkotási programjuk;
- + milyen gyors a reagálási képességük a törvényalkotást igénylő problémákra, mennyiségét és minőségét tekintve milyen szabályozási javaslatokat dolgoznak ki;

+ hogyan működik a párton belüli akaratképzés a szabályozási alternatívák elkészítése során;

+ vannak-e a pártoknak olyan szakértői, akik alkalmasak a törvényalkotási problémák vizsgálatára és javaslatok kidolgozására;

+ milyen kapcsolatai vannak a pártoknak az érdekszervezetekkel, társadalmi mozgalmakkal, hogyan képesek az általuk közvetített érdektörekvéseket szabályozási alternatívában megjeleníteni.

b) Mivel az állami akaratképzés döntő mértékben a törvényhozás során valósul meg, ezért a pártok legfontosabb akciótere a parlament, ahol nyilvános és szerteágazó vitát folytathatnak a népképviselői döntések felett, ezáltal alakítva a döntések tartalmát. A parlamentben folyó törvényhozási eljárásban való közreműködés azoknak a pártoknak van elsősorban fenntartva, amelyek a választások során parlamenti képviselőhöz jutottak.<sup>12/</sup>

## 2. A pártok és frakcióik viszonya

A parlamenti pártok törvényhozási tevékenységét alapvetően meghatározza adott pártnak, illetve pártvezetésnek a parlamenti frakciójával való viszonya. A párt parlamenti munkájának megítélése elsősorban frakciójának tevékenységén keresztül történik, amely viszont nem pusztán a párthatározatok egyszerű végrehajtója. A parlamenti pártfrakció általában a párt parlamenti megjelenítése - "a párt a parlamentben" -, amennyiben adott párthoz tartozó képviselők száma eléri a frakcióalakításhoz megkövetelt létszámot.<sup>13/</sup> Első megközelítésben magától értetődőnek látszik, hogy a frakció a pártjából jön létre, és a párt által megfogalmazott politikát képviseli és juttatja érvényre a parlamentben, mégis, időnként a frakció előírhatja a párt számára a politika fő irányvonalát, amelyhez a párt alkalmazkodik, sőt a párt szervezeti felépítésében és a képviselőjelöltek kiválasztásában is érvényesülhet a frakció akarata. Gyakran személyi átfedés is kimutatható a pártvezetés és a frakcióvezetés, illetve frakciótagság között, ennek ellenére a párt(vezetés) és a frakció között jelentős különbségek állhatnak fenn. Mindezek ellenére a pártnak a parlamenti akaratképzésben és döntéshozatalban való részvétele alapvetően frakciója közreműködésével, ezen keresztül zajlik.

A parlamenti pártfrakciók jogai<sup>14/</sup> - amelyek a parlament ügyrendjében kerülnek rögzítésre - kiterjedhetnek a törvénykezdeményezéssel, a parlamenti tanácskozás menetének meghatározásával és a tanácskozásban való részvétellel, valamint a határozathozatallal kapcsolatos döntésekre. A parlamenti bizottságok összetételéről - a parlamenti erőviszonyokra tekintettel - általában a frakciók döntenek, és a frakcióvezetők közreműködnek a parlament munkarendjének előkészítésében.<sup>15/</sup>

A parlamentáris rendszer logikájából adódóan a parlamenti pártok közreműködése a törvényhozásban jelentősen eltér. A parlamenti többséget alkotó párt(ok) - a többségi döntéshozatali technika

alkalmazásával - alapvetően meghatározzák adott törvény konkrét tartalmát, és sajátos viszonyban állnak a bizalmuktól függő, és a legtöbb törvényjavaslatot benyújtó kormánnyal is. A párt(vezetés), a többségi frakció(k) és a kormány együttműködésének a törvényhozás során mindvégig fenn kell állnia, és ennek minősége alapvetően befolyásolja a kormány törvényjavaslatainak elfogadási esélyeit. A frakció parlamenti szerv, a parlamentben működik és fejti ki hatásgyakorlását, bár nem része a parlament szervezetének. A modern pártelvű parlament nem képes a frakciók nélkül hatékonyan működni, és törvényhozó funkcióját sem tudja a frakciók érdek- és akarati törekvéseket közvetítő mechanizmusa nélkül teljesíteni. Ha a kormány és az őt támogató frakciók közötti információcsere hiányzik, illetve ha együttes és kölcsönös érdekeiket nem tudják közös nevezőre hozni, ez előbb-utóbb a kormányzás cselekvőképtelenségét eredményezi, és kihatással van az egész parlamentáris rendszer megítélésére.

Az ellenzéki párt(ok) - és parlamenti frakcióik - fő feladata a törvényalkotással kapcsolatban is a többségi javaslatok kritikája és kontrollja, valamint ezekhez képest alternatív szabályozási javaslatok megfogalmazása, ezért közreműködésük nélkülözhetetlen eleme a demokratikus törvényhozásnak. Megjegyzendő azonban, hogy az ellenzéki frakcióktól érkező törvényjavaslatok egy része eleve nem azért kerül benyújtásra, hogy törvény váljék belőle, hanem csak törvényjavaslati formában fejezik ki valamely problémával kapcsolatos ellenzéki álláspontjukat, mintegy nyomatékosítva az általuk elképzelt problémamegoldás szabályozási alternatíváját.

#### IV. A társadalmi-politikai mozgalmak

A társadalmi-politikai mozgalmak<sup>16/</sup> közül - a törvényhozás szempontjából - elsősorban azok érdemelnek figyelmet, amelyeknek politikai céljaik megvalósítása a törvényalkotáshoz köthető, azaz amelyek kifejezetten egy-egy törvényalkotási problémához kapcsolódva jönnek létre, és követelésük jellegéből, valamint befolyásuk nagyságából adódóan a törvényhozást érdemben befolyásolni képesek.

A társadalmi-politikai mozgalmaknak a törvényhozással kapcsolatban is az az alapvető szerepe, hogy új típusú igényeket, célokat, értékeket megfogalmazva, meghatározott társadalmi igényeket felvállalva, és bizonyos megoldási javaslatokat szolgáltatva jelző- és közvetítő funkciót töltsenek be. Jellegükből adódóan elsősorban kisebbségek érdekképviselőit és érdekérvényesítését látják el, és általában a közvetlen részvételt biztosító formák alkalmazását preferálják.

A társadalmi-politikai mozgalmak törvényhozással kapcsolatos szerepét befolyásolják az alábbiak:  
- milyen a civil társadalom autonómiája, pluralitása, differenciáltsága, és érvényesül-e a társadalmi érdekkifejeződés többszatornás rendszere, valamint biztosított-e az ezt lehetővé tevő jogi szabályozás;



- milyen intézményes participációs lehetőségük van a törvényhozás befolyásolására;
- milyen az állami-kormányzati hatalom fogadókészsége az általuk felvetett problémák és megoldási javaslatok kezelésére vonatkozóan;
- a parlamenti politikai erők felvállalják-e törekvéseiket, nyitottak-e a mozgalmak felé.

A fentiek alapján a társadalmi-politikai mozgalmak különböző szerveződési formákat ölthetnek és eltérő hatásgyakorlást fejthetnek ki.<sup>17/</sup>

## V. Direkt participációs megoldások

Végül a törvényhozást meghatározó és befolyásoló tényezők között feltétlenül jelezni kell az állampolgárok direkt, közvetlen részvételét biztosító formákat, participációs megoldásokat, mint sajátos érdekérvényesítő lehetőségeket, amelyek általában az alapvető jogok között kerülnek szabályozásra, és amelyek érvényesülése a törvényhozás demokratizmusának növelése szempontjából is fontosak. Ide sorolhatók a népi iniciatíváktól kezdve a konzultatív plebiszcitumon keresztül a referendumos szavazásig bezárólag az állampolgári részvétel különböző eredményt és hatást kiváltó alakzatai. Ezek közé tartozik a **társadalmi-szakmai vita** intézménye is.<sup>18/</sup> A direkt participációs formák esetében tulajdonképpen a közvetlen demokrácia olyan érvényesülési lehetőségeiről van szó, amelyek a törvényhozás kapcsán az intézményesített mechanizmusok mellett is alkalmazhatók.

## Jegyzetek

1/ Az érdekviszonyokról és az érdektranszformációs folyamatról l. Bihari Mihály - Pokol Béla: Politológia. Universitas K. Budapest, 1992. 44-51. o.

2/Vö. Pokol Béla: A törvényelőkészítés mechanizmusa. Gazdaság- és Jogtudomány, 1981. 1. szám 226-227. o.

3/ Az érdekszervezetek tipológiája helyett a továbbiakban itt azoknak a funkcionális vonásoknak a kiemelésére kerül sor, amelyek a törvényhozás során az érdekszervezeteket - típusuktól függetlenül - általában jellemzik.

4/ Az érdekérvényesítés általános feltételeiről l. Papp Zsolt: Érdekorientáció és érdekérvényesítés. In: Elméletek és hipotézisek. Rétegződés-modellvizsgálatok I. Társadalomtudományi Intézet, Budapest, 1982. 155-156. o.

5/ Az érdekérvényesítés típusairól l. Bihari - Pokol: i.m. 52-53. o.



- 6/ Az érdekszervezetek számára a szervezett érdekérvényesítés lehetősége eljárási garanciát teremt arra, hogy érdekeiket és szempontjaikat akkor is meghallgatják, ha azok nem tűnnek ki a törvényjavaslat tartalmából. A kormányzat számára pedig az érdekszervezetek szakvéleménye és tanácsai fontosak lehetnek az életképes tervezetek kidolgozásához, és hallgatólagos beleegyezésük - aktív kooperáció nélkül is - elégséges lehet a sikeres hatályosuláshoz. Vö. D. R. Miers - A. C. Page: Legislation. Sweet & Maxwell, London 1990. (2) 41. o.
- 7/ Ezek összefoglalását l. **Adám Antal**: A végrehajtó hatalom és az autonóm közjogi intézmények jogalkotásáról. Magyar Közigazgatás, 1993. 5. szám 264-265. o.
- 8/ Vö. a magyar Alkotmánybíróság 14/1992. (III. 30.) AB határozatával: "ha a jogszabály-előkészítő szervek a jogalkotásról szóló törvény idézett szabályalkotási követelményeit nem tartják be, ez a kötelességszegés önmagában nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására. A jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg."  
Atgondolásra érdemes azonban az az elképzelés, hogy a jogalkotási törvény tartalmazzon konkrét felelősségi alakzatokat és szankciókat a törvényelőkészítéssel kapcsolatos jogosítványok gyakorlásának elmaradása esetére is, akár az így alkotott törvények alaki jogszabálysértés címén történő megtámadhatóságára vonatkozóan.
- 9/ Az egyetértési jog alkalmazására legfeljebb a törvénytervezet elkészítésekor kerülhet sor, de a tervezetnek törvényjavaslatkénti tárgyalása a parlamentet jogilag semmiképpen sem kötheti, mivel ez ténylegesen együttes törvényalkotási jogot jelentene.
- 10/ A befolyásolás, nyomásgyakorlás rendkívül sokféle formában, gyakran eltérő hatással mehet végbe, de mivel ezek számottevő eredmény elérésére alkalmasak, ezért jelzésszerűen mindenképpen indokolt utalni rájuk. Részletesebb szakirodalmi feldolgozását l. különösen **K. von Beyme**: Interessengruppen in der Demokratie. R. Piper & Co. Verlag, München, 1971.(3) 85-164. o.
- 11/ A pártok funkcióiról l. **Bihari - Pokol**: i.m. 222-227. o., továbbá **Petrétei József**: A politikai pártok. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Dr. Kiss László) Pécs, 1996. 486-488. o.
- 12/ A parlamenten kívüli pártok e szakaszban csak áttételesen, közvetetten és meglehetősen alacsony hatékonysággal képesek bekapcsolódni, mégpedig akkor, ha ezt jogi előírások biztosítják a számukra (pl. a parlamenti meghallgatás intézményesítésével), illetve ha politikai együttműködésre lépnek valamely parlamenti párttal.

- 13/ A választások során mandátumhoz jutott párt tehát akkor is rendelkezik képviselettel a parlamentben, ha a frakció alakításhoz szükséges létszámot nem tudja felmutatni. Ilyen esetben azonban nem gyakorolhatja a frakciók számára megállapított parlamenti jogokat.
- 14/ A frakciók jogai részben nevesített, csak a frakció által gyakorolható jogok lehetnek, részben képviselői jogok, amelyeket adott frakcióhoz tartozó képviselők együttesen gyakorolnak.
- 15/ Vö. a magyar Országgyűlés Házszabályának 23-24.§-aival.
- 16/ A társadalmi mozgalmak sajátosságait vizsgáló irodalomból l. különösen Szabó Máté: Alternatív mozgalmak Magyarországon. Gondolat, Budapest 1993. 7-43. o.; Szabó Máté: A társadalmi mozgalmak szektora és a tiltakozás kultúrája Magyarországon. Politikatudományi Szemle, 1993. 3. szám. 45-70. o.; Bihari - Pokol: i.m. 252-262. o.
- 17/ Ezek részletezését l. a 14. jegyzetben felsorolt munkákban.
- 18/ E lehetőségek részletesebb bemutatására a nyilvánosságról és a külső törvényhozási eljárásról szóló IX. és XII. fejezetekben kerül sor, de már itt jelezni szükséges, hogy a törvényhozás szempontjából fontos és nem lekezelhető megoldásokról van szó.

## IX. fejezet

### A NYILVANOSSAG SZEREPE A TÖRVÉNYALKOTÁS MECHANIZMUSABAN

Az alkotmányos jogállami demokráciában a törvényalkotással kapcsolatban feltétlenül vizsgálni szükséges a nyilvánosság szerepét, mivel a nyilvánosság egyébként is a modern demokráciák egyik igen fontos kontroll-tényezője. A törvényalkotás nyilvánosságának funkcionálása és a törvényalkotásban közreműködő szervek döntéshozatalának átláthatósága, kiszámíthatósága, valamint a nyilvánosságnak a döntési tartalom alakulásában betöltött szerepe nélkülözhetetlenné teszi a törvényhozás és a nyilvánosság kapcsolatának és összefüggéseinek elemzését.

#### I. A nyilvánosságról

##### 1. A nyilvánosság fogalma/

A nyilvánosság alapvetően politikai természetű társadalmi közeg, a társadalmi életnek az a területe, amelyben a vélemény- és akaratképződés végbemegy, és amelyben a publikum, mint a közvélemény hordozója képződik. A nyilvánosság (publicitás), mint a demokrácia működéséhez elengedhetetlen, a társadalom és az állam közötti közvetítő rendszer a döntésbefolyásoló közvélemény szabad változását teszi lehetővé azáltal, hogy megvalósul a közérdekű információk, nézetek, vélemények, törekvések széleskörű cseréje, terjesztése, ütközése, összegzése és nyilvános kezelése. A nyilvánosság tehát, mint érdekhordozó politikai közvetítő rendszer és társadalmi kommunikációs folyamat, a közérdekű társadalmi-politikai információk szabad áramlásának, a különféle érdek- és értékmotivált vélemények és akarati törekvések kifejezésre juttatásának, ütköztetésének és formálásának színtere, hatást gyakorol a hatalmi döntésekre, következésképpen a törvényalkotásra is.

A politikai hatalom birtokosának és gyakorlójának elemi szükséglete az irányított társadalommal való állandó kapcsolat, az ebből érkező impulzusok fogadása és feldolgozása, az állandó visszacsatolás biztosítása, a döntések folyamatos megmérettetése, és ezáltal az irányítás hatékonyságának növelése, mivel a konstruktív politika az érintettségéből adódó visszajelzés alapján képes a korrekcióra. A törvényhozói döntés alapvetően a politikai döntésektől függ, és a törvényalkotás is a társadalmi feszültségekből és problémákból kapja a szabályozási igényekre vonatkozó impulzusokat és feladatokat. A törvényalkotás számára a folyamatos visszacsatolás jelzi a szabályozásból származó esetleges diszfunkciókat, az újabb feszültségeket és feladatokat, amelyek ismételt szabályozási igényt jelenthetnek. E közvetítést biztosítja tehát a törvényalkotás nyilvánossága.



## 2. A nyilvánosság alkotmányjogi értelmezési lehetősége

A nyilvánosság alkotmányjogilag a demokrácia és a népszuverenitás alkotmányos elvéből vezethető le. A demokrácia és a népszuverenitás - a nyilvánosság szempontjából - a mindennapokban a vélemények, szándékok és követelések szabad, állandó és folyamatos kinyilvánítását jelenti, amely egyrészt az egyének orientálását és befolyásolását, másrészt a politikai-államszervezeti rendszer folytonos információját, kritikáját, kontrollját és legitimációját szolgálja. A publicitás egyrészt a társadalmi és politikai célokról, valamint az eléérésük érdekében alkalmazandó eszközökről való döntéshez hoz létre nyilvánosan tematizált problémakeretet, és kialakítja ennek argumentációs struktúráját, másrészt garantálja az állami intézkedések helyességét és a döntések igazságosságát. A publicitást egyfelől a politizált érdekekre, a különböző politikai nézetekre vonatkoztatás határolja el a személyes beszélgetés (kommunikáció) privátságától, másfelől szabad volta különbözteti meg a korlátozott, ezért szükségképpen eltorzított látszatnyilvánosságtól. Ezért alkotmányjogilag a nyilvánosság érvényesülését az alapvető jogok garantálása (a vélemény- és információs szabadságjogok, a gyülekezési és egyesülési szabadság, a petíciós jogok, az egyes participációs jogosítványok stb.), valamint a politikai pártok és érdekszervezetek - alkotmányjogilag is elismert és értékelt - funkciógyakorlása teszik lehetővé.

Alkotmányjogi szempontból további garanciát jelent egyrészt az állami szervek tevékenysége és működése átláthatóságának biztosítása, másrészt az akaratképzési és döntési folyamat szabályozott és ellenőrizhető volta. E két tényező hangsúlyozottan vonatkozik a törvényalkotásban közreműködő állami szervekre, kiemelten hangsúlyozva a parlamentre. A törvényalkotásban közreműködő állami szervek kontrollja a döntések nyilvánosságra hozatalán keresztül - beleértve a döntési indokokat is - fontos tényező a szabályozott döntéshozatali eljárás betartásának szempontjából is, mivel az ellenzék az állami akaratképzés nyilvánossága alapján informálódik a kormányzás tevékenységéről, és ez alapján képes teljesíteni a demokráciában mellőzhetetlen funkcióit.

## II. A nyilvánosság és a törvényalkotás kapcsolata

### 1. A törvényalkotás nyilvánosságának sajátosságai

A törvényekben rögzített, jogilag szabályozott életviszonyok állandó változása a jogrend egyik alapkövetelményét, a stabilitást veszélyezteti, ezért a törvények legitimációja és akceptáltsága iránti igény fokozottan jelentkezik. A nyilvánosság, mint a legitimáltságot növelő tényező szerepe felértékelődik. Ezért tehát elengedhetetlen annak vizsgálata, hogy mi a nyilvánosság hatása és funkciója a törvényalkotásra. E kérdést azonban nem lehet mereven elválasztani a politikai



döntéshozatal mechanizmusától, annak jellegétől és funkcionálásától. A törvény tartalma ugyanis hatalmi döntést jelent a társadalom szabályozás alá vont viszonyaira vonatkozóan. **A törvényalkotás nyilvánossága a politikai nyilvánosságba ágyazottan működik, és ennek speciális megjelenési formája.** Sajátosságát - a politikai nyilvánóságtól való elvi elhatárolásának lehetőségét - a törvényalkotással szemben támasztott követelmények jellege, valamint a törvényhozás, mint döntéshozatali folyamat szakmai megalapozásának szempontjai teszik lehetővé.

A törvényalkotással szembeni követelmények közül - itt csak a legfontosabbakat említve - az alábbiak emelhetők ki:

- a törvényalkotás az állami irányításban és tervezésben kulcsfontosságú szerepet tölt be, különösen jövőorientált jellegéből adódóan;
- a törvényeknek olyan közérdeken kell alapulniuk, amely a különböző réteg- és csoportérdekek konfliktusából alakul ki, ezeknek az érdekeknek az ütköztetéséből, egyeztetéséből és szintetizálásából jön létre, és a törvény tartalma a részérdekekhez való viszonyon múlik;
- a törvényalkotásnak állandóan tekintettel kell lennie a jogrend egységének megőrzésére, koherenciájának biztosítására, a jogbiztonság, mint a jogállam egyik legfontosabb követelményének teljesítésére, és az alapvető jogok érvényesülésének garantálására;
- a törvényalkotásnak biztosítania kell a nemzetközi szerződésekkel és az európai integrációs folyamatokkal való folyamatos összhangot.

E tényezők kiemelt fontosságot tulajdonítanak a törvényalkotás nyilvánosságának, mivel az egyes szabályozások kapcsán ezeknek a követelményeknek ismertetnek és alkalmazandónak kell lenniük. Legalább ilyen fontos azonban a normaalkotás folyamatával kapcsolatos kívánalmak megfogalmazása, különösen a jogállami elv keretében a törvényhozási eljárás nyilvánosságának követelménye. **A törvényalkotás nyilvánossága ugyanis fontos garancia a törvényi döntésnek a magán- és a közérdek számára egyaránt megkövetelt helyességére nézve.** A nyilvánosság itt arra vonatkozó előfeltétel, hogy az érintettek (elsősorban a polgárok), a pártjaikon, érdekszervezeteiken, a tömegkommunikáció eszközein (a médián) keresztül a javasolt szabályozási tervezeteket megismerhessék és szabadon kritizálhassák. Ez annak - a demokrácia alkotmányos elvéből, továbbá az alapvető jogokból kifejlődött - eljárási garanciának felel meg, amely szerint az eljárásban részt kell vennie a magán- és közérdekek hordozóinak, hogy biztosíthassák érdekeiknek a súlyuk szerinti kielégítő figyelembevételét a döntésekben, azaz a döntés az összes szóba jöhető érdek tárgyszerű és súlyának megfelelő mérlegeléseként szülessen meg.<sup>2/</sup>

## 2. A nyilvánosság törvényalkotással kapcsolatos funkciói

### a) Az artikulációs és kanalizációs funkció

A nyilvánosság, mint közvetítő rendszer a törvényalkotás során is a különböző társadalmi érdekeknek és akarati törekvéseknek a kifejezésre juttatását és a jogszabályi tartalom meghatározásába való becsatornázódását segíti elő, illetve teszi lehetővé. Ennek során egyértelműbbé válik a törvényi szabályozás iránti társadalmi igény, illetve átláthatóbbá válik ezek jelentkezése és megfogalmazódásuk mikéntje. Az artikulációs és kanalizációs funkciónak a szabályozási tartalom alakításában játszott szerepe elsősorban a törvényalkotói döntésre vonatkozó hatásgyakorlás szempontjából értékelendő.

#### **b) A tájékoztató funkció**

E funkció két irányban valósul meg. Egyrészt a törvényhozó számára biztosítja a társadalmi valóság alaposabb ismeretét, és ezáltal hozzájárul a megalapozottabb törvényi tartalom kialakításához, azaz a törvénynek a valós társadalmi viszonyok ismeretében történő megfogalmazásához. A törvényhozó ugyanis úgy definiálhatja a szabályozás során a célkitűzéseket, hogy azok betartása ténylegesen is megkövetelhető legyen. Másrészt tájékoztatja a polgárokat a törvényhozói döntésről, ennek előzményeiről, szándékáról, továbbá a szóba jöhető alternatívákról, és ezáltal biztosítja számukra a döntésekkel kapcsolatos reagálásuk, kritikájuk megfogalmazásának lehetőségét.

#### **c) A legitimációs funkció**

Az előző funkciókkal összefüggésben hozzájárul a törvények legitimáltságának biztosításához azáltal, hogy megismerhetővé válnak az egyes szabályozási törekvések és szándékok, az ezekhez kapcsolódó indítékok és érvek, ami segít a szabályozásban rejlő érdekek feltárásában. A nyilvánosan született döntés akceptálhatóságának foka - a döntésbefolyásolás lehetőségének és módjának ismerete, valamint az érvek és megfontolások nyilvános jellege következtében - a polgárok belátási képességét növelve a törvényi szabályozás legitimációjának - igazoltságának és elfogadottságának - mértékét erősíti. A törvények elfogadottsága ugyanis függ létrejöttük módjától és az alkalmazott technikák sajátosságától is.

#### **d) A kritikai és kontrollfunkció**

A nyilvánosság ellenőrizhetővé teszi a törvényalkotást, ezáltal növeli annak demokratizmusát, de lehetőséget ad a szükséges korrekciók elvégzésére is. Feltárja a döntési, szabályozási alternatívák mögött meghúzódó érdekeket, az alternatívák lehetséges következményeit, ellenőrizhetőbbé teszi a különböző érdekek mozgását és egyeztetését.

#### **e) A törvények hatályosulásának, érvényesülésének elősegítése, a törvényi normatartalom effektivitásának fokozása**

E funkció teljesülése azáltal következik be, hogy a nyilvánosság egyrészt lehetővé teszi a tudományos kutatók intenzívebb részvételét, a szakértők célzottabb kiválasztását a törvényalkotásban, másrészt kísérő ellenőrzést biztosít a hatályosulás tekintetében.

#### f) Az állampolgárok jogismeretének és jogtudatának emelése

Az állampolgárok túlnyomó többsége a törvényi szabályozás tartalmáról elsősorban a tömegkommunikációból, illetve másodlagos forrásokból informálódik, nem pedig közvetlenül a hivatalos lapokban kihirdetett érvényes normaszövegből. Nem mindegy tehát, hogy a tömegkommunikációs eszközök milyen gyakorisággal, mekkora terjedelemben foglalkoznak a törvényekkel, és milyen mértékben hívják fel a figyelmet a joganyag változására.

A fenti funkciók teljesüléséhez előfeltételt jelentenek az alábbiak:

- milyen a törvényalkotással kapcsolatos információkhoz való hozzáférés és az ezzel kapcsolatos szabad véleménynyilvánítás lehetősége;
- mennyire biztosított a különböző társadalmi csoportok és szervezetek érdekeinek és értékeinek megjelenítése, azaz mennyire fejlett az érdekérvényesítési mechanizmus rendszere;
- milyen döntésbefolyásolási lehetőséget biztosítanak az intézményi, szervezeti formák (a politikai pártok, az érdekszervezetek stb.), milyen formalizált mechanizmusokat vehetnek igénybe a törvényi tartalom alakítása érdekében;
- milyen módon - közvetett vagy közvetlen részvételi formákon keresztül - kerül sor az érintettek bevonására.

### 3. A törvényalkotás és a közvélemény

A törvényalkotás nyilvánosságával összefüggésben említést kell tenni a törvényalkotás és a közvélemény kapcsolatáról is. Törvényi szabályozást közvetlenül a közvéleményre alapozni nem lehet. A közvélemény<sup>3/</sup> gyorsan változik, képlékeny, ritkán egységes és számos tényező befolyásolja, azaz differenciálódásában a társadalom pluralitása reflektálódik. A szabályozás jellegének megfelelően változik az érintettek köre, ezért az érintettség alapján, mint releváns vélemény, más lesz az ún. közvélemény is, mivel adott problémával kapcsolatban különböző felfogások jelennek meg és hatnak. Érdektagolt társadalomban a közvélemény is tagolt, és a nyilvános viták során az egyes pozíciók súlya az érdekérvényesítés eredményének megfelelően változik. Minél inkább általánosan elismert közvélemény képződik, annál nagyobb az esélye arra, hogy politikailag relevánssá váljon, és a szabályozási tartalmat érdemben befolyásolja. A törvényi szabályozás - bizonyos esetekben meghatározott érdekek vonatkozásában - érdeksérelmet is jelent, ezért a szabályozás következtében fellépő feszültségek és konfliktusok előzetes felvázolása a közvélemény alakulását jelentősen befolyásolhatja. A törvényalkotásnak ugyanis tekintettel kell lennie a közvéleményre, illetve annak



alakulására, mivel a szabályozás eredményessége szempontjából ez lényeges, ugyanakkor az eredményes jogi szabályozáshoz önmagában még nem elégséges. Különösen fontos a szakmai közvélemény állásfoglalásainak és javaslatainak figyelembe vétele, amely általában megalapozottabb és kidolgozottabb, mint az érdekeikben érintettek által alkotott - gyakran spontán módon megnyilvánuló - közvélemény. A szakmai közvélemény létrejöttét biztosító ún. szakmai nyilvánosság - pl. szakmai viták alkalmazása - az elméleti ismeretek és a gyakorlati tapasztalatok jobb összekapcsolását segíti elő.

#### 4. A törvényalkotás és a tömegkommunikáció

A tömegkommunikáció - mint a nyilvánosság biztosításának egyik legfontosabb intézményrendszere - a közvélemény alakításában betöltött szerepéből adódóan jelentősen befolyásolhatja a törvényalkotás minőségét. A tömegkommunikáció egyrészt a törvényalkotás nyilvánosságának funkcionálását biztosítja, másrészt lehetőséget ad a szabályozással kapcsolatos - elsősorban ellenzéki - alternatívák megjelenítésére, továbbá a problémák és feszültségek kezelésének intenzitásával szelektálhat a szabályozási igényre vonatkozó impulzusok között. A tömegkommunikációval kapcsolatos követelmény az, hogy objektivitásra és komplexitásra törekedjen, azaz egyaránt mutassa be a kormányzati és ellenzéki álláspontokat, és a szabályozás egészét, összefüggésrendszerét. A pontatlan, leegyszerűsítő, az összefüggések bemutatását mellőző tömegkommunikációs közvetítés a törvényalkotás elfogadottságát gyengíti, és hozzájárul a szabályozás negatív megítélését eredményező közvélemény kialakításához. A törvényalkotásnak azonban tisztában kell lennie azzal, hogy a tömegkommunikációs eszközök nem képesek minden problémát azonos intenzitással kezelni, és tevékenységük jellege attól is függ, hogy mikor (egyenletesen vagy esetlegesen), és milyen (hiányos vagy kellő mennyiségű) információt kapnak a törvényalkotásban közreműködő szervektől. A tömegkommunikáció fontos visszacsatolást is végez a szabályozás hatásvizsgálatával összefüggésben azáltal, hogy jelzi a szabályozás elfogadottságát, a szabályozással kapcsolatos új feszültségeket és konfliktusokat, így hozzájárul a törvényalkotó szervek korrekciós készségének növeléséhez.

#### III. A nyilvánosság funkcionálása a törvényhozásban

A nyilvánosság érvényesülése a törvényhozás folyamán mindvégig mellözhetetlen követelményként van jelen, mivel a törvényalkotás - mint a különböző érdekek és akarati törekvések összjátéka - komplex politikai környezetben zajlik, és a törvények minőségét a társadalomra gyakorolt hatásuk alapján lehet megítélni. A törvényhozás nyilvánosságának funkcionális elemzése két megközelítési mód alkalmazásával látszik elvégezhetőnek: egyrészt a parlamentnek, mint törvényhozó szervnek a nyilvánosságát, másrészt a törvényalkotás folyamatát szemügyre véve.



Mindezek előtt azonban indokolt vizsgálni a kormány jogalkotási programját is, mert ez - részben közvetlenül, részben áttételesen - hatással van a törvényalkotás nyilvánosságára. A jogalkotási program léte már önmagában jelzi, hogy a kormány számára fontos a törvényalkotás átgondoltsága, valamint körvonalazódik, hogy milyen szerepet szán a törvényalkotásnak a kormányprogramba foglalt célkitűzések megvalósításában. A jogalkotási program a nyilvánosság számára a következőket biztosíthatja:

- előzetes információt az elkövetkező időszak törvényalkotási tárgyköreire (a program tartalma alapján is ismertté válik, hogy milyen törvények megalkotását tervezi a kormány);
- a törvényalkotás kiszámíthatóságát, a szabályozásra kerülő életviszonyok előzetes megismerhetőségét (amennyiben a program erre vonatkozóan hozzáférhető információkat tartalmaz a nyilvánosság számára);
- információt a törvényalkotás megalapozottságára, és a felmerülő szabályozási igényekhez való alkalmazkodó-képességre (ami a program átgondoltságának, áttekinthetőségének és rugalmasságának függvénye);
- információt a törvényalkotás teljesítésére (a programba foglaltak teljesítésének értékelésével, azaz annak vizsgálatával, hogy mit sikerült megvalósítani, és mit nem).

A fentiek alapján megállapítható az is, hogy a jogalkotási program a nyilvánosság törvényalkotással kapcsolatos szinte mindegyik funkciójának teljesüléséhez kiemelkedő mértékben járul hozzá.4/

## 1. A törvényhozás nyilvánossága a parlament vonatkozásában

A törvényhozás nyilvánossága alapvetően a parlament egészének nyilvánosság-funkciójától, ennek minőségétől függ. A parlament által megvalósított demokratikus reprezentáció feltételezi a parlamenti publicitást, mivel ez alkotja és biztosítja a parlamentáris-politikai folyamat átláthatóságát, és a parlamenten kívüli, társadalmi publikum számára a szükséges információt. A parlamentáris képviselői demokrácia - lényegéből adódóan - igényli a társadalom és a parlament közötti élő kölcsönhatást. A parlamenti munka publicitása és a politikai részvétellel erre adott válasz konstituálja a politikai kommunikáció folyamatát, a nyilvánosság, mint közvetítő rendszer létét és működését.

A parlamenti nyilvánosság érvényesülését meg lehet közelíteni a politikai akaratképzés oldaláról, de a kérdés vizsgálható a parlament és szervei nyilvánossága funkcionálásának szemszögéből is. A politikai akaratképzés - ebben a vonatkozásban - mint a törvényhozói döntések létrejötte, illetve ennek hordozója értelmezhető. Mivel a képviselők által alkotott parlament a formális törvényhozó szerv, ezért megállapítható, hogy a parlamenti nyilvánosság egyik alanya mindenképpen a képviselő, aki a reprezentatív nyilvánosság megvalósítója is egyben. A képviselő alkotmányjogi helyzete - mandátumának demokratikus választások során való keletkezése, és az ún. szabad mandátumának tartalma - egyúttal a parlamenti nyilvánosság garanciális

feltétele is. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a képviselő - ha alkotmányjogilag nem is, de politikailag mindenképpen - egyrészt sokféle kötöttségnek van alávetve (elsősorban pártfrakciójához való tartozása következtében), másrészt a **parlament**i törvényhozói döntés olyan előformált törvényjavaslatok alapján születik meg, amelynek kialakításában a képviselő egyáltalán nem, vagy csak alig képes részt venni. Mivel a képviselői döntés az előterjesztéshez kapcsolódik, a képviselő tényleges alternatív választási lehetősége jelentősen beszűkül. Mindezek alapján joggal állapítható meg, hogy a **törvényhozás nyilvánosságának érvényesüléséhez nem elegendő a parlamenti nyilvánosság biztosítása**, bár ez mindenképpen mellőzhetetlen feltétele a demokratikus törvényhozásnak.

## 2. A törvényhozás folyamatának nyilvánossága

A törvényhozási folyamat nyilvánosságának elemzése összefügg a törvényalkotás szakaszolásának a kérdésével is. A törvényalkotást - ebből a szempontból - az alábbi két fő részre lehet felosztani: az ún. **előkészítő szakaszra** és a **parlament**i szakaszra. A törvényhozás folyamatának nyilvánosságát vizsgálva tehát először az olyan megoldásokat szükséges áttekinteni, amelyek érvényesülése - elsősorban a döntéselőkészítő szakaszban - járul hozzá a törvényhozás nyilvánosságának növeléséhez, majd ezt követően a parlamenti szakaszban alkalmazható megoldásokat indokolt elemezni.

a) A törvényhozási folyamat nyilvánosságának biztosítása a döntéselőkészítés során

A **döntéselőkészítő - ún. miniszteriális - szakaszban** a törvénytervezet kidolgozása elsősorban a minisztériumi<sup>5/</sup> szakapparátusok részvételével történik, de a nyilvánosság biztosításának igénye természetesen már ekkor is fennáll. Külön kiemelendő az ún. **kormányelőterjesztési szakasz**, amely a törvénytervezetnek a kormány ülésén történő megvitatását és a parlament elé terjesztését öleli fel, mivel a kormány fontos szerepet játszik a leendő törvénytervezetekkel kapcsolatos elvek, szabályozási irányok előzetes meghatározásában, és a jelentősebb törvények kidolgozásának irányításában is. A nyilvánosság szemszögéből értékelve jelenleg ez a szakasz tűnik a publicitás számára legkevésbé elérhetőnek, jóllehet a szakmai-jogalkalmazói nyilvánosság itt is biztosítható.

A döntéselőkészítés nyilvánosságával összefüggésben előljáróban utalni kell az **időtényező** problémájára is. A törvényhozói döntés előkészítése ugyanis **időigényes folyamat**, mivel az információk megismerése, feldolgozása és az ezekre való reflektálás elhúzódhat, időzavarokat okozva a törvényalkotásban. Ez a nyilvánosság működésének esetleges korlátozását vonhatja maga után.<sup>6/</sup> Hangsúlyozandó azonban, hogy a nyilvánosság érvényesüléséből adódó időbeli hátrányokat csökkenti a **törvényi szabályozás** kellő megalapozása. Nagyobb kár származhat ugyanis abból, ha a törvények nincsenek megfelelően előkészítve és



kiérlelve, mert így sokszor érthetetlenek, hatásukban diszfunkcionálisak és komplikáltak lehetnek, és ennek következtében a szabályozás nem képes betölteni eredeti rendeltetését.

A döntéselőkészítés során a nyilvánosságot biztosító megoldások röviden az alábbiakban foglalhatók össze:

- A törvény megalkotására vonatkozó szándékot - alátámasztásul és a szabályozási cél jobb megértése érdekében - már a döntéselőkészítő szakaszban olyan részletező leírás kíséri, amely tartalmazza a gyakorlati alkalmazás várható hatását, ezáltal szemléletesebbé és érthetőbbé teszi a törvényhozásban közreműködők és a szabályozással érintettek számára a szabályozás szükségességét.<sup>7/</sup> A leírásban kell kitérni a tervezett szabályozás céljára és indokaira, a cél elérésére való alkalmasságra, azaz annak valószínűségére, hogy a választott eszközzel (szabályozási móddal) a célul tűzött eredmény elérhető, valamint a szabályozás várható dologi, pénzügyi, személyi és szervezeti kihatásaira, melyeket különböző módszerek alkalmazásával (konzekvencia- és hatáselemzéssel, költség-haszon elemzéssel) lehet egyértelműbbé tenni. Ezt a kísérő leírást egyébként a törvényhozási metodika is indokolja, melynek feladata a törvényi rendelkezés tartalmi és formai kialakítása, megformálása, és így kölcsönhatásban áll a döntéselőkészítés nyilvánosságával is. A nyilvánosság érvényesülése - ezzel összefüggésben - tehát lehetővé teszi a törvényhozás résztvevői számára a szabályozási cél előzetes tisztázását, egyúttal már ekkor biztosíthatja a norma várható hatályosulásáról, alkalmazhatóságáról, érvényesíthetőségéről, valamint a jogkövetésről szóló előzetes információk, vélemények, kritikák és javaslatok visszacsatolását.

- A tömegkommunikációs eszközök igénybevételeivel már a döntéselőkészítő szakaszban közelebb kell hozni a polgárokat a szabályozás szükségességének elfogadásához, ami a törvények irányító erejének növelését is szolgálja. Ennek során azonban nem csak a kormányzati szándékot, hanem az ellenzéki alternatív javaslatokat is ismertetni kell.<sup>8/</sup> A tömegkommunikáció is jól tudja hasznosítani az előző pontban említett kísérő leírást.

- A későbbi törvényalkalmazó szakértelmét - szakmai viták lefolytatásával - szintén az előkészítő szakaszban kell bekapcsolni és a véglegesnek szánt szabályozási tartalom megállapításához felhasználni. Ez két formában történhet:

+ egyrészt még a törvénytervezet kidolgozása előtt, a jogalkalmazóknak a szabályozás indokoltságára vonatkozó véleményének, információinak begyűjtésével;

+ másrészt az elkészült törvénytervezetnek a jogalkalmazók számára történő megküldésével, felkérve őket arra, hogy nyilatkozzanak a végrehajthatóság kérdéséről.

- Feltétlenül a döntéselőkészítés során indokolt a különböző érdekszervezetek véleményének becsatornázása és egymással való ütköztetése, mivel részvételük a törvényi szabályozás tartalmát jelentősen alakíthatja, és közreműködésük segíti a különböző érdekek és szempontok szintetizálását,<sup>9/</sup> valamint a törvény szakmai szempontú megalapozását.<sup>10/</sup> Ez ahhoz is hozzájárul, hogy az érdekszervezetek állami döntéselőkészítésben való részvételének nyilvánossága növekszik, átláthatóbbá válnak a különböző érdektörekvések, és az elért eredmények visszavezethetők az eredeti szándékokra és törekvésekre. Így részben elkerülhetők, illetve lényegesen csökkenthetők a parlamenti szakaszban az olyan módosító javaslatok, amelyek mögött réteg-, illetve csoportérdekek úgy próbálnak meg érvényesülni, hogy szövegezési módosításaik a törvény koncepciójával, szerkezeti egységével nem állnak összhangban.

A törvényalkotás nyilvánosságát növeli az érdekszervezeteken belüli nyilvánosság funkcionálása is, ezért az adott érdekszervezet demokratizmusa, belső felépítésének és működésének jellege, a szervezeti nyilvánosság foka nem elhanyagolható szempontot képez a törvényalkotás nyilvánosságának érvényesülésekor.

- A már elkészült jelentősebb tervezeteket - a várható következményekre tekintettel - gyakorlati tesztelésnek kell alávetni, amely kockázatmentesen biztosíthatja számos probléma kiküszöbölését, mivel hasznosítható véleményeket, észrevételeket, javaslatokat szolgáltat a végleges szabályozás elkészítéséhez. Az erre alkalmazott megoldások az ún. "gyakorlati teszt", illetve az ún. "tervjáték" alkalmazása, és a törvénynek - előre meghatározott területen és/vagy időben történő - hatálybaléptetése.<sup>11/</sup>

b) A törvényhozási folyamat nyilvánosságának biztosítása a parlamenti szakaszban

A parlamenti szakaszban a nyilvánosságot biztosító megoldásokat a következőkben lehet összefoglalni:

- A parlamenti bizottságok szerepével összefüggésben itt is hangsúlyozni kell, hogy a törvényhozás súlypontja ma a bizottsági üléseken nyugszik, de a bizottsági munka lényegében már a benyújtott törvényjavaslat tárgyalását jelenti. A bizottságok szerepe mind a törvények elvi körülhatárolásában, mind a törvényi tartalom megformálásában jelentős. Az elvi körülhatároláskor a parlamenti bizottságok is vizsgálhatják a következőket:

- + valóban törvényi szabályozásra van-e szükség;
- + új törvény kell-e, vagy elegendő valamely korábbi törvény módosítása;
- + milyen alternatívák jöhetnek számításba (beleértve az ellenzéki alternatívák elemzését is);
- + milyen politikai és gazdasági szempontok hangsúlyozására kell külön is kitérni.



A fenti kérdésekben létrejött bizottsági állásfoglalások után kerülhet sor a törvény szövegváltozatának kidolgozására. Ennek jelentőségét az adja, hogy az állásfoglalás egyrészt kötné a szövegváltozatot kidolgozó minisztériumi apparátust, másrészt előzetes koncepciót körvonalaz a nyilvánosság számára. A képviselők - legalábbis egy részük - korábban megismerkedhet a szabályozás igényével és a lehetséges alternatívákkal, így a tárgyalásra felkészültebben jelenhet meg, mivel időben korábban kereshet olyan szakértőket, akik speciális szabályozás esetén megalapozott eligazodást biztosítanak számára.

Indokolt kitérni a bizottsági ülések nyilvánosságának kérdésére is. A két szélsőséges megoldást egyrészt a bizottsági ülések teljes körű nyilvánossága, másrészt a mindenkorai zárt ülés jelenti. Mindkét megoldásnak vannak előnyei és hátrányai. Az előbbi esetben bizottsági szinten is érvényesül a döntéshozatal átláthatósága, a döntési tartalom alakulásának, az ebben való közreműködés mértékének áttekinthetősége, ugyanakkor a többségi és ellenzéki álláspontok közötti kompromisszum-keresés csak korlátozott módon lehetséges. Az ellenzék ugyanis a bizottsági fórumot ebben az esetben inkább alternatív megoldási javaslatok prezentálására, és ezen keresztül elsősorban kritikai, valamint kontrollfunkciójának erőteljes gyakorlására használja fel, míg zárt ülés esetén - éppen a választópolgárok "kizárása" következtében - inkább a pártpolitikai érdekeken való túllépés, az általa képviseltek érdekeinek lehető legteljesebb érvényesítése dominál.<sup>12/</sup> A nyilvánosság kizárása következtében a bizottsági fórum nem alkalmas az ellenzéki szerep bizonyítására.

- A parlamenti pártfrakciók nyilvánossága - elsősorban saját pártvezetésükkel és tagságukkal összefüggésben - értékelendő. A törvényhozás során a pártfrakciók - ha a belső nyilvánosságuk működése megfelelő - jelentősen csökkenthetik azokat a képviselői önálló indítványokat, amelyek - elsősorban mennyiségük miatt - a parlamenti tárgyalás elhúzódását eredményezik. A pártfrakció előzetes állásfoglalásai - összekapcsolva a nyilvánosság működésével - szelektálhatják és rangsorolhatják a képviselői módosító javaslatokat, és ezáltal is hozzájárulhatnak a törvényhozás parlamenti szakaszának lerövidítéséhez.

- A képviselői tevékenységhez szorosan kapcsolódó nyilvánosság jelentőségét az adja, hogy a képviselőkön, mint a választópolgárok reprezentánsain keresztül milyen mértékben biztosítja a polgárok beleszólását a törvénytervezetek tartalmának alakításába. A képviselői tevékenység választók általi ellenőrzéséhez is a nyilvánosság tűnik a legalkalmasabb eszköznek, és a közvéleményben a róla kialakult összkép alapvetően befolyásolja a képviselő megítélését. A képviselő számára a nyilvánosság fórumainak igénybevétele lehetőséget ad - a közvélemény alakítása mellett - saját alkalmasságának bizonyítására. Különösen a nagyobb horderejű törvényjavaslatok tárgyalásakor fontos, hogy a képviselő a nyilvánosságon keresztül igazolja rátermettségét, alkalmasságát, a választók érdekeinek képviselését, ezért a tömegkommunikációban való megjelenése

kiemelt fontosságú számára. A polgárok pedig a képviselő szereplésein keresztül is tájékozódhatnak a törvényjavaslatok tartalmának alakulásáról.

- Azért, hogy a törvényhozói döntéshez vezető egyes eljárási lépések a törvényhozás résztvevői és érintettjei számára is átláthatóvá váljanak, ajánlatos a döntési folyamatot és az egyes indokokat a lehető legszélesebb körben nyilvánosságra hozni. Ez történhet pl. a hivatalos lap mellékleteként.<sup>13/</sup> A döntés átláthatósága megkönnyítheti a norma megértését is, és segíthet a jogállami követelmények utólagos vizsgálata során a törvényhozói szándék pontosabb rekonstruálásában, valamint a törvény végrehajtása során abban, hogy a rendelkező részt a törvény szándékolt céljának megfelelően alkalmazzák.

- A törvényhozás közben született anyagok (a különböző tervezetek, módosító javaslatok, a bizottsági és plenáris ülések jegyzőkönyvei stb.) bár a polgárok számára - sokféleségük és összetettségük miatt - alig áttekinthető információt jelentenek, a törvényalkotással foglalkozó szakértők számára rendkívül hasznos segédanyagot képeznek, mivel ezek egy része a törvény módosításakor, illetve új törvény alkotásakor felhasználható. Ezért ezeknek az ún. "köztes anyagoknak" a nyilvánossá tétele, részleges publikálása mindenképpen indokolt.<sup>14/</sup>

### Jegyzetek

- 1/ A nyilvánosság fogalmára vonatkozóan l. J. Habermas: Öffentlichkeit. In: Staat und Politik (szerk. E. Fraenkel és K. D. Bracher) Fischer Bücherei, Frankfurt am Main, 1957. 220-226. o.; O. Negt: Öffentlichkeit. In: Handlexikon zur Politikwissenschaft (szerk. W. W. Mickel) Bonn, 1986. 318-322. o.; Politika és nyilvánosság (szerk. Papp G.) Kossuth Könyvkiadó, 1988.; Angelusz Róbert: Kommunikáló társadalom. Gondolat Kiadó, Budapest, 1983. 21-39. o.
- 2/ Vö. A. Bleckmann: Staatsrecht I. - Staatsorganisationsrecht. Carl Heymanns Verlag K.G. Köln, Berlin, Bonn, München, 1993. 203. o.
- 3/ Vö. Kulcsár Kálmán: Politikai és jogszociológia. Kossuth Könyvkiadó, 1987. 313-315. o.; Angelusz: i.m. 40-85. o.
- 4/ Megjegyzendő, hogy a kormányprogram a fenti funkciókat a jelentős társadalmi, politikai, gazdasági változások idején - amelyek intenzív törvényalkotást igényelnek -, csak korlátozottan tudja teljesíteni. Konszolidált viszonyok között is feltétele az átgondolt jogalkotási programnak, hogy a politikai spontaneitás helyett a kormány tervszerűen, azaz előre tematizálva és súlyozva határozza meg a megalkotandó törvények sorrendjét. A kormányzati politika sajátos természetéből adódóan azonban a jogalkotási

programon indokolt esetben változtatni kell, de az eltérés nem jelentheti a program elvetését, mivel ilyen esetben éppen a tervezés nem megfelelő volta nyer igazolást.

5/ Ez természetesen lehet a tárgy szerint érintett más országos főhatóság is.

6/ Ez különösen akkor igaz, ha az adott törvény hatálybaléptetése sürgősnek látszik. A megfelelően elkészített és betartott jogalkotási program esetében ez a probléma minimalizálható.

7/ A részletező leírás feltételezi, hogy a törvénytervezetre vonatkozó "politikai megrendelés" egyértelmű és átgondolt.

8/ A különböző szabályozási koncepciók léte a nyilvánosság számára ebben a formában válik megismerhetővé, ezért jelentőségük ezért sem elhanyagolható.

9/ Ez különösen fontos, ha adott érdekszervezet - pl. foglalkozási szempontból - teljesen lefedi valamely szakma gyakorlóit (pl. szakmai kamarák esetében).

10/ Erre általában akkor van szükség, ha a törvény valamely speciális vagy komplex területre vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket.

11/ Ezt részletesebben l. a belső törvényhozási eljárásról szóló XI. fejezet III. 6. pontjában.

12/ Ezt támasztja alá a német Szövetségi Gyűlés tapasztalata is, ahol a bizottsági ülések - a vizsgálóbizottságok üléseit kivéve - nem nyilvánosak.

13/ A mai magyar gyakorlat a törvényjavaslat indokolásának a közzétételét is megszüntette, pedig a javalathoz fűzött indokolás akkor is hasznos információkat tartalmaz, ha a parlamenti szakaszban a törvényjavaslat jelentős módosításon ment keresztül.

14/ A faktuálisan működő hatályos törvények fölött az ezekben a köztes anyagokban megfogalmazott javaslatok "lehetőségként", intézményesített tervezeteket jelentve hatnak, és alternatív megoldásokat szolgáltathatnak a törvények módosításához. L. erről Pokol Béla: A jog szerkezete. Gondolat Könyvkiadó, Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1991. 72-73. o.



## X. fejezet

### A JOGALKALMAZÁS ÉS A JOGTUDOMÁNY SZEREPE A TÖRVÉNYHOZÁSBAN

A törvényhozást meghatározó és befolyásoló tényezők közül végül a jogalkalmazás és a jogtudomány szerepe tekintendő át.

#### I. A jogalkalmazás

A törvény - mint jogi norma - a hatályosulás szándékával kerül megalkotásra, azaz létrehozásának célja, hogy az előre eltervezett módon alakítsa a társadalmi viszonyokat. A hatályosulásra vonatkozó egyik legfontosabb visszajelzés pedig a törvény végrehajthatósága, amelyhez nélkülözhetetlen szempontokat és információkat a jogalkalmazás szolgáltat, mivel a szabályozás "próbája" a gyakorlatban történő érvényesítés. Az e szempontokat és információkat figyelmen kívül hagyó törvényhozás eleve a szabályozási diszfunkcionalitás veszélyét rejtje magában. A jogalkalmazás kettős vonatkozásban befolyásolja a törvényhozást: egyrészt a végrehajthatóság, alkalmazhatóság aspektusainak figyelembe vételét hangsúlyozó követelményével és közvetlen visszajelző szerepével, másrészt a törvényhozás dinamizmusát, tervezhetőségét és a jogrend stabilitását befolyásoló hatásával.

#### 1. A végrehajthatóság szempontjai a törvényhozásban

##### a) A végrehajthatóság aspektusainak figyelembe vétele

A törvényhozónak a jövőre vonatkozóan kell szabályozást alkotnia, mégpedig olyat, amely lehetővé teszi, hogy az életviszonyok változása és dinamikája következtében a végrehajtásnak (jogalkalmazásnak) - a jogállami keretek között - folyamatosan kellő mozgásteret biztosítson. Ezáltal elkerülhető, hogy a törvényhozó a szükségszerű fejlődést ne permanens törvényt módosításokkal kövesse. Ezért a törvénynek nem sematikus és merev mintát kell közvetítenie a végrehajtás (jogalkalmazás) számára, hanem lehetőleg olyan flexibilis és fejlődőképes normatív rendszert, amelyik az új esetekre is előre látható megoldásokat kínál. Ez úgy érhető el, ha a törvényhozó az adott tipikus életbeli tényállás alapértékelését előre megadja, és kiegészítésként olyan komparatív értékelációt állít elő a különböző ismérvek és adatok között, amelyik flexibilis és szituatív jogalkalmazást tesz lehetővé a jövőben is a törvényhozó értékelésére tekintettel.<sup>1/</sup> Az ilyen törvény megalkotása feltételezi, hogy a végrehajtás (jogalkalmazás) már a törvényelőkészítésbe bekapcsolódjon, és a szükségességi, illetve alkalmazhatósági vizsgálatokkal befolyásolhassa a törvényi tartalom alakulását.

##### b) A végrehajthatóságra vonatkozó visszajelzés

A végrehajthatóságra vonatkozó közvetlen visszajelzést a törvények hatályosulásának vizsgálata adja. A hatályosulás a törvény hatására és effektivitására vonatkozó vizsgálatokkal végezhető el:2/

ba) A törvény hatása alatt azok a konzekvenciák értendők, amelyeket a törvényi szabályozás a gyakorlatban előidéz. A hatásvizsgálatnak általában két jellemzője van: egyrészt a törvény által előidézett valamennyi hatás elemzése, másrészt - eseti szinten - azoknak az összefüggéseknek a kimutatása, amelyek a törvényi rendelkezések és az ezek következményeként tanúsított magatartások között fennállnak.

bb) A törvény effektivitása azt a mértéket jelenti, amely a törvény gyakorlatban megmutatkozó eredményeivel mérhető és amely a törvényalkotó szándékait tükrözi. A törvényi rendelkezés akkor nevezhető effektívnek, ha a szabályozott magatartások a kívánt irányba mozdulnak el. Az effektivitás ezért összetett kifejezés, egyrészt a törvény tényleges hatásának mértékétől függ, másrészt azokkal a vélt vagy valós célokkal való egybevetésétől, amiért a törvényt megalkották. Az effektivitás vizsgálata tehát már azt is értékeli, hogy vajon helyes célokat tűztek-e ki, megfelelő volt-e az eszközválasztás, és a ráfordítások a kívánt eredményre vezettek-e.3/

A kibocsátott törvények hatásának és hatékonyságának szisztematikusan végzett kontrolljához a jogalkalmazás szállítja a közvetlen és mellőzhetetlen információkat és tapasztalatokat. E funkciója következtében a jogalkalmazás kiemelkedő, érdemi és állandó befolyást gyakorol a törvényhozásra, jelezve a szükséges korrekciók irányát és szempontjait.

## 2. A jogalkalmazás hatása a törvényhozás dinamizmusára, tervezhetőségére és a jogrend stabilitására

A jogalkalmazásnak a már megalkotott törvények hatályosulására vonatkozó közvetlen visszajelző szerepe mellett fontos hatása van a mindenkori törvényhozás dinamizmusára, tervezhetőségére és a jogrend stabilitására vonatkozóan is.

a) A törvényhozás dinamizmusát - a parlamentáris kormányzati rendszer logikájából következően - alapvetően a kormányzó politikai erő(k) céljai és törekvései határozzák meg, de ezt a jogalkalmazás a jelzett hiányosságokkal - amennyiben ezek a korábbi kormányzati ciklusban elhanyagolt törvényhozási feladatokból adódnak - korrigáló módon befolyásolhatja. Az adott parlamenti ciklusban a törvényhozási súlypontok meghatározásakor ugyanis nem hagyhatják figyelmen kívül a korábbi szabályozási igényeket, a jogalkalmazás által jelzett szabályozási fogyatékoságokat, és ez a választási periódusoktól függetlenül is bizonyos kontinuitást garantál a törvényhozás folyamatára és dinamizmusára.

b) A törvényhozás tervezhetőségével kapcsolatban is igaz, hogy a törvényhozási tervek és ezek ütemezésének meghatározása a mindenkori parlamenti többség kompetenciájába tartozik.<sup>4/</sup> A tervezésnél a politikai célok és törekvések mellett a törvényi szabályozás szükségességének előrelátása a meghatározó szempont, mivel a tervezéssel az alapvető jogfejlődés előre kalkulálható. A **törvényhozás tervezése a jogfejlesztés eszköze és módszere**, amelynek a célja azonban a jog társadalmi hatékonyságának növelése. A jogalkalmazás a hatékonyságra vonatkozó visszajelzéssel modifikálhatja a törvényhozási tervezést mind az adott parlamenti cikluson belül, mind az egyes ciklusok között.

c) A jogrend stabilitásához a jogalkalmazás - a törvényhozással összefüggésben - úgy járul hozzá, hogy jelzi a meglévő törvényi szabályozás bonyolultságával, színvonalával, mélységével, egységességével kapcsolatos problémákat, és egyrészt jogalkotási politikájának, másrészt törvényhozási programjának ártértékelésére készítheti a törvényhozót.

## II. A jogtudomány

A jogtudománynak a törvényhozási folyamatot befolyásoló, alakító szerepe összetett módon és áttételesen jelentkezik. A törvényhozási folyamat egészének tudományos vizsgálatával - ahogy erről már volt szó - a törvényhozástán foglalkozik, amelynek alapvető célja a racionalizált, hatékony és eredményes törvényalkotói munkához való hozzájárulás.

A jogalkalmazás mellett a jogtudományi elemzések szolgáltatják a szabályozási megoldás céladekvátságának prognózisszerű értékelésére, továbbá tervszerű szükségességi és következményi kontrolljára vonatkozó rendkívül fontos ismereteket. A jogtudományi hatásgyakorlás kimutatható abban a tevékenységben is, amely lehetővé teszi, hogy a törvény által tartalmazott jogi tényállások előkészítését gondosan összehasonlíthassák más lehetséges törvényi koncepciókkal. A jogtudomány által szolgáltatott ismeretek felhasználása egyrészt hozzájárulhat a politikai viták neutralizálásához, bizonyos objektívebb álláspontok kialakításához, a különböző pártpolitikai vitakérdések közös nevezőre hozásához, másrészt csökkentheti a parlamenti szakaszt megelőző, ún. előformálást jelentő eljárás túldetermináló hatását. Az azonban, hogy a jogtudományi ismeretek felhasználása ténylegesen milyen mértékben történik meg, a **mindenkori politikai szándékok és akaratok függvénye**, ezért a jogtudomány befolyásoló lehetőségei csak indirekt és áttételes jellegűek lehetnek.

A törvények tényleges megalkotásában - a praxis szempontjából - a legközvetlenebb és legfontosabb szerepe két diszciplinának - a jogdogmatikának és a jogpolitikának - van, ezért e két tudományág hatásgyakorlását indokolt kissé részletesebben is megvizsgálni.

### 1. A jogdogmatika szerepe a törvényhozásban



a) A modern törvényhozás jogdogmatika<sup>5/</sup> nélkül nem képzelhető el, mivel ez az egyik legerősebb hatást gyakorolja a törvény konkrét megformálására. A jogdogmatika elsődleges feladata a törvényhozással kapcsolatban abban jelölhető meg, hogy a legiszlatív értékeléseket konzisztens fogalmi és kifejezésrendszerbe transzformálja. A jogdogmatika a törvényhozó számára az alábbiakat mutatja meg:<sup>6/</sup>

- hogyan tudja a konkrét szabályozási szándékát a fennálló jogrendbe beilleszteni,
- milyen mozgástér marad a számára azokra a törvényekre tekintettel, amelyeket továbbra is érvényesíttetni akar,
- milyen követelmény-változásokat erőszakol ki a törvényhozói szándék más törvények vonatkozásában,
- mennyiben korlátozza a fennálló jog a törvényhozó alakítási szabadságát.

A jogdogmatika - a fentiekén túlmenően - olyan eszközt biztosít a törvényhozó számára, hogy a tervezett törvényt ellentmondásoktól mentesen legyen képes megfogalmazni,<sup>7/</sup> és megmutatja a törvényhozónak, hogy mikor és miért vált egy eredetileg helyes - vagy legalábbis képviselhető - elképzelés az adott konfliktusmegoldás számára hibássá, ezáltal ösztönöz a törvény reformjára. Végezetül megóvjá a törvényhozót a valódi vagy vélt napi aktualitás által provokált rövidlátó kazuisztikától.<sup>8/</sup>

b) A jogdogmatika törvényhozást befolyásoló szerepe tehát többértű:

- A jogdogmatika kiemelkedő szerepet játszik abban, hogy a hétköznapi nyelv fogalmait a jog saját nyelvére fordítsa át, és olyan jogi terminus technicusokat alkalmazzon, amelyek közös kategóriarendszer kialakulását és használatát eredményezik. Ezért a törvényhozói szándék lehetőleg pontos átültetése érdekében a törvény megfogalmazásakor, nyelvi formába öntésekor nem mellőzhetők a jogdogmatika által kidolgozott és alkalmazott szempontok sem. A megkötött politikai kompromisszumok ugyanis önmagukban még nem jelentenek garanciát arra, hogy a szabályozási megoldásban ezek valóban meg is jelennek majd, illetve ténylegesen úgy jelennek meg, ahogy a kompromisszumban részt vevők akarták.

- Mivel az új törvényi normáknak a fennálló jogrendszerhez, illetve a hatályos törvényekhez kell igazodniuk, az új normatív tartalom meghatározásakor az értékelési ellentmondásokat, valamint a meglévő jogi szabályozás rendszerének áttörését lehetőség szerint el kell kerülni. Ezért a törvényhozó alkotmány által garantált tartalomalkító mozgásterét a jogdogmatikai szempontok korlátozzák ugyan, de nem teszik formálissá, mivel anélkül ajánlhatnak szabályozási alternatívákat, hogy valamely szóba jöhető megoldást ténylegesen kikényszerítenének.

- Ha **dogmatikailag kialakított rendszert** érintő szabályozásról van szó, akkor a törvényhozás során a törvény tartalmának megfogalmazásakor és szerkezeti felépítésének, tagolásának kialakításakor erre a rendszerre célszerű támaszkodni.

- A törvényhozásnak nagyon sokszor gyorsan kell reagálnia a gazdasági, társadalmi, technikai stb. változásokra, azaz a törvényhozásnak túlnyomórészt a napi politikai reakció mintáját kell követnie.<sup>9/</sup> Ahhoz azonban, hogy az ilyen jellegű szabályok kazuisztikus jellegét el lehessen kerülni, a jogdogmatika eredményeinek felhasználása mellőzhetetlen.

c) A jogdogmatikának a törvényhozásra való befolyása azonban nem problémamentes. A befolyást megnehezítő vagy kizáró okokat négy csoportba lehet sorolni:<sup>10/</sup>

ca) A jogtudományban ma is léteznek **dogmatikai viták**, amelyek **különböző álláspontok meglétét** jelentik. A törvényhozó egyidejűleg nem képes az összes álláspontot akceptálni, ezért gyakran **kompromisszumot keres vagy közvetítő véleményt** szükséges követnie. A különböző dogmatikai álláspontok közötti választást, illetve - ezek alapján - a közvetítő vélemény követését a törvényhozó a mindenkor feladatai szerint határozhatja meg.

cb) Gyakran előfordul a **dogmatikának a törvényhozó általi továbbfejlesztése**, illetve **eltorzítása**. Ha a törvényhozó alaposan végiggondolt szabályozást fogad el - amely megfelel a dogmatikai szempontoknak is -, akkor magától értetődik a dogmatika továbbfejlesztése. Ha viszont a törvényhozói döntés dogmatikai szempontból nem kellően megalapozott, akkor ez a fennálló dogmatika eltorzítását eredményezheti.

cc) A törvényhozó - jogpolitikai okokból - **tudatosan is eltérhet** a fennálló dogmatikától. A jogpolitikai indokok elsődlegességének preferálása tulajdonképpen törvényhozói döntés kérdése, ugyanakkor a törvényhozónak tekintettel kell lennie, hogy az eltérés mértéke ne eredményezzen jelentős és megoldhatatlan dogmatikai zavart. Ez utóbbi esetben ugyanis a törvényi szabályozás alkalmazhatatlanságának veszélye állhat fenn.

cd) Előfordulhat, hogy a törvényhozó **nem akar "dogmatizálni"**, azaz teljes egészében megtakarítja meghatározott dogmatikai kifejezések használatát, és ezt tudatosan átengedi a joggyakorlat dogmatikájának. Ez azonban azt eredményezheti, hogy a törvény érthetősége csak a jogdogmatikai fogalmakkal együttesen lehetséges, azaz a jogalkalmazás során a dogmatikai szempontok felerősödnek és a törvényi rendelkezések a laikusok számára akkor sem érthetőek, ha egyébként a törvény szövege megfelel az érthetőség követelményének.

## 2. A jogpolitika szerepe a törvényhozásban

A jogpolitika a jogtudomány, a jogalkalmazás és az empirikus jogkutatás ismeretei alapján arra keresi a választ és fogalmaz meg döntéseket, hogy milyen társadalmi célokat, milyen jogi eszközökkel és milyen jogi úton lehet elérni.<sup>11/</sup> Ezt annál is inkább megteheti, mivel "a jog nem csak a politika célja és eredménye, hanem egyidejűleg e cél elérésére vonatkozó eszköz és mérték is."<sup>12/</sup> A jogpolitika tehát annak a politikának a része, amely a jogra vonatkozik, és annak a jognak a része, amely a politikára vonatkozik.<sup>13/</sup>

A jogpolitika kiemelkedő jelentőségét és szerepét napjainkban az adja, hogy választ keres a felmerült - rendkívül komplex - társadalmi problémák optimális jogi szabályozás útján történő leküzdésére.<sup>14/</sup> Ez egyúttal a jogpolitika legnehezebb feladataként is jelentkezik:<sup>15/</sup> olyan optimális szabályozási megoldások felderítése, amelyekkel a kitűzött cél vagy célok lehetőleg biztosan elérhetők, mégpedig a lehető legkisebb költségekkel.<sup>16/</sup>

A jogpolitikának a törvényhozásra gyakorolt befolyása az alábbi formában jelentkezik:

a) A jogpolitika folyamatos információkat szolgáltat a törvényhozó számára, és ezáltal behatárolja a szabályozandó kérdések körét, azaz jogpolitikai szempontból meghatározza a mindenkori törvényhozás feladatait.<sup>17/</sup> E feladat-meghatározás azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhozó - a mindenkori parlamenti többség - csak a jogpolitika által felvetett kérdéseket szabályozhatja. A törvényhozó önálló mozgásterének érvényesülése lehetővé teszi, hogy a jogpolitika által jelzett kérdéseket átrendezze, azaz mind a sorrendiség, mind a szabályozási szükségesség kérdésében saját belátása szerint döntsön. A jogpolitikai befolyás inkább abban mutatkozik meg, hogy a törvényhozás számára - mintegy programot szolgáltatva - prognosztizálja a szabályozandó kérdéseket. Ugyanakkor a törvényhozás hosszabb távon nem hagyhatja figyelmen kívül a jogpolitika által jelzett problémák megoldását.

b) A jogpolitika a politikailag artikulált társadalmi differenciákkal veti össze az egyes törvényi szabályozási alternatívákat. Míg a jogdogmatika a tevékenysége során az új szabályozás jogrendszerbe való beilleszthetőségre helyezi a hangsúlyt, addig a jogpolitika az egyes szabályozási modellek értékelésekor elsősorban a társadalom egyes rétegei közötti differenciákat emeli be vizsgálódási körébe.<sup>18/</sup> Ez azt eredményezi, hogy a törvényjavaslatok fölötti szakmai viták során igyekeznek feltárni az egyes szabályozási modellek realizálása esetén várható társadalmi következményeket, és ennek alapján vizsgálják a pártprogramok és a pártok mögött álló választói csoportok érdekeit.<sup>19/</sup> A törvényi alternatívák közötti tényleges választás tehát magának a mindenkori jogpolitikai szempontoknak az érvényesítése következtében is behatárolt.



### III. Az egyéb tudományágak hatása a törvényhozásra

A korszerű tudományos ismeretek, amelyek - a szabályozás jellegétől függően, az egyes törvényi tartalomban éppen a szabályozást igénylő társadalmi viszony rendkívül komplex és bonyolult jellege miatt mellőzhetetlenek -, gyakran behatárolják a politikai alakító akaratot. A törvény szabályanyagát a tudományos ismeretek és összefüggések ugyanis alapvetően determinálhatják, mivel ahhoz, hogy a törvény érdemi hatásokat váltson ki a társadalmi viszonyok alakulásában, olyan szabályozási tartalommal kell rendelkeznie, amely a tudományos ismeretek közvetlen beemelését jelenti a törvényi tartalomba.<sup>20/</sup> A diszfunkcionális szabályozás elkerülése érdekében tehát a politikai erők nem hagyhatják figyelmen kívül a tudományos eredményeket, döntési alternatíváikat ezekre tekintettel kell kialakítaniuk.<sup>21/</sup>

#### Jegyzetek

- 1/ Walter Wilburg által kifejlesztett mozgó rendszer tanának törvényhozásban való használatát H. Hill javasolja. Hill: Bemühungen zur Verbesserung der Gesetzgebung. Zeitschrift für Gesetzgebung 1993. 1. szám 8. o.
- 2/ Vö. D. R. Miers - A. C. Page: Legislation. Sweet & Maxwell, London 1990. (2) 204-205. o.
- 3/ A cél- és eszközválasztás problémáját 1. részletesebben a belső törvényhozási eljárásról szóló fejezet III. 4-6. pontjaiban.
- 4/ Végső fokon a parlament dönt arról, hogy mely törvényjavaslatokat mikor tűzi napirendjére, mennyi időt hagy az egyes javaslatok vitájára, és mikor határoz a törvényjavaslat elfogadásáról.
- 5/ A jogdogmatika olyan jogi fogalmak, intézmények, alapelvek, tételek és szabályok belsőleg szisztematikusan kidolgozott felépítése, amelyek a jogrend alkotórészeként - törvényi rögzítéstől függetlenül - általános elismerést és követést igényelnek. Vö. W. Brohm: Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 30. kötet, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1972. 307. o.
- 6/ W. Henckel: Rechtsdogmatik und Gesetzgebung in der Gegenwart - Zivilrecht. In: Gesetzgebung und Dogmatik (szerk. O. Behrends és W. Henckel), Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen, 1989. 104. o.

7/ A jogdogmatika tehát megóvja a törvényhozót attól, hogy ha valamely konfliktusra vonatkozóan olyan elveket akar követni, amelyek e konfliktus megoldására nem alkalmasak, ezekből az elvekből hibás dogmatikus levezetésekre jusszon. Uo.

8/ Uo.

9/ C. Böhret: Gesetzgebung - Programmatistische Ordnung oder tagespolitische Reaktion? In: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung (szerk. H. Hill) Duncker & Humblott, Berlin, 1989. 68. o.

10/ A négyes felosztást l. J. Schröder: Das Verhältnis von Rechtsdogmatik und Gesetzgebung in der neuzeitlichen Rechtsgeschichte (am Beispiel des Privatrechts). In: Gesetzgebung und Dogmatik. 38-40. o.

11/ Vö. D. Strempel: Rechtspolitik. In: In: Ergänzbare Lexikon des Rechts. Luchterhand Verlag, Neuwid, Kriftel, Berlin, 1992. 1. kötet, 3/190. 4. o.

12/ D. Grimm: Recht und Politik. Juristische Schulung 1969. 501. o.

13/ Strempel: i.m. 1. o. A jogpolitika fogalmáról l. különösen Samu Mihály: Jogpolitika - jogelmélet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989. 31. o., valamint Pokol Béla: A jog szerkezete. Gondolat Könyvkiadó, Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1991. 169-176. o.

14/ Vö. E. Hippel: Rechtspolitik. Duncker & Humblot, Berlin, 1992. 19. o.

15/ "A jogpolitika feladata a helyes jog megalkotása, mégpedig a teoretikus jogpolitika feladata a hatályos jog helyességének vizsgálata, a praktikus jogpolitika feladata, hogy az így megismert jogpolitikai pozíciókat felülvizsgálja." Von Calker felfogására hivatkozik Strempel: i.m. 1. o.

16/ Hippel: i.m. 23. o.

17/ "A jogpolitikának folyamatosan elemeznie kell, hogy az adott szabályozási rendszerben milyen szinten áll a szabályok elsajátítása és követése, és ennek alapján kezdeményeznie, hogy a jog hatékony szerepének biztosítása végett esetleg új jogi szabályozásra vagy a joggyakorlat módosítására van-e szükség." Samu: i.m. 61. o.

18/ Pokol: i.m. 175. o.

19/ Vö. Pokol: i.m. 172-174. o.

20/ Ezt a gyakorlatban talán a környezetvédelmi előírások esetében lehet leginkább igazolni.

21/ Ugyanakkor komoly problémát jelent, ha adott törvény tartalma csak "szabványszerű" rendelkezésekből áll. Az ilyen szabályozási anyag ugyanis gyakran csak olyan technikai előírások meghatározását jelenti, amelyeket pl. a műszaki tudományok közvetítenek. Ezekben az esetekben kérdésessé válik, hogy a politikai alakító akarat módosíthat-e ezeken, vagy legalább van-e lehetősége a technikai paraméterek közötti választásra.



## XI. fejezet

### A TÖRVÉNY KELETKEZÉSE - A BELSŐ TÖRVÉNYHOZÁSI ELJÁRAS

#### I. A törvény keletkezésének belső és külső eljárási folyamata

A törvény keletkezésének folyamata belső és külső eljárásra osztható fel.1/ A belső törvényhozási eljárás a törvényi döntés felkutatásának és meghozatalának módszerét, míg a külső törvényhozási eljárás a törvény formális keletkezését, a döntéshozatal egyes szakaszaira vonatkozó szabályokat foglalja magában.

A belső és külső törvényhozási eljárás megkülönböztetése a törvény keletkezésének folyamatában csak viszonylagos lehet, mivel alapvetően ugyanannak a folyamatnak a tartalmi és eljárási kérdéseiről van szó.2/ A belső törvényhozási eljárás tartalmat alakító, dinamikus keletkezési folyamatként beágyazódik a külső törvényhozási eljárásba, azaz ennek keretében realizálódik, és mint a helyes döntés megtalálásának módszere, különböző szempontokat ad a döntéshozatal egyes szakaszai számára.

A belső eljárás egyes állomásainak áttekintése - ami elsősorban logikai folyamatot jelent - lehetőséget ad arra, hogy a törvényi tartalom átgondoltabbá és tervezhetőbbé váljon, az esetleges hibaforrások kiszűrhetők legyenek, továbbá a politikai és szakmai szempontok egyeztetése kezelhető keretek között maradjon, azaz a belső eljárás segít a "helyes" döntés tartalmának a meghatározásában. A külső törvényhozási eljárás egyes szakaszai, valamint az itt végzendő tevékenység jogilag előírható és rögzíthető, ezért ennek jogi szabályozását úgy kell kialakítani, hogy az ténylegesen a helyes törvényi tartalom keletkezését biztosítsa. A két folyamat ennyiben tehát elválasztható egymástól, gyakorlati lefolyásuk azonban egyidejűleg történik.

#### II. A belső törvényhozási eljárás

A belső törvényhozási eljárás különbözőképpen bontható elemeire, mégpedig az egyes folyamat- és döntési modelleknek megfelelően. A belső törvényhozási eljárás modelljének felvázolása azt a célt szolgálja, hogy segítse a törvény keletkezésének - mint döntéshozatali folyamatnak - a megértését, és jelezze azokat a feltételeket, problémákat, amelyek megteremtése, illetve leküzdése az optimálishoz közelítő, ún. "jó" törvények megalkotását teszik lehetővé.

A belső törvényhozási eljárás egyes fázisai kapcsán előljáróban rögzíteni szükséges, hogy ezek mindegyike döntéseméletileg orientált tartalomelemzés alapján fogalmazható meg és különíthető el egymástól. A törvény létrejöttéhez, a döntéshez vezető egyes elemek azonban a gyakorlatban - sem számukat, sem sorrendjüket

tekintve - nem valósulnak meg minden esetben, mivel ezek a fokozatok sokszor egymásba csúsznak, illetve olyan szorosan összefüggenek egymással, hogy szétválasztásuk igazából csak elméletileg lehetséges. Ennek fő oka az, hogy a törvényalkotás konkrét folyamatát normatív és faktikus tényezők egyaránt determinálják. A normatív elemek közé elsősorban a jogi előírások (alkotmányi, ügyrendi és más jogszabályi rendelkezések), valamint a politikai normák és a politikai gyakorlat szokásai sorolhatók, míg a faktikus tényezők közül a politikai akaratképzési struktúra fejlettsége, kiépítettsége és működése emelendő ki. Továbbá fontos szerepe van a morális elképzeléseknek - különösen a törvényi tartalom alakításában -, valamint a politikai és jogi kultúra fejlettségének: mit, miért kell törvényben szabályozni, és milyen lesz a törvény betartása és hatályosulása. Ezek alapján megállapítható, hogy a törvényhozási folyamat - elméletileg megkülönböztethető - fázisai nem minden esetben követik egymást lineárisan.<sup>3/</sup>

### III. A belső törvényhozási eljárás egyes fázisai

A belső törvényhozási eljárás az alábbi nyolc szakaszra tagolható:

- problémafelismerés és -definiálás;
- a kiindulási helyzet elemzése;
- az okok elemzése;
- a törvény céljának meghatározása és értékelése;
- a lehetőségek elemzése a cél elérése érdekében;
- az alternatív lehetőségek értékelése a célrendszer alapján;
- a döntés és ennek megalapozása;
- az eredmény ellenőrzése.

#### 1. A probléma felismerése és definiálása

A belső törvényhozási eljárás lényegében a törvényhozásban résztvevő szervekre - különösen a parlamentre és a kormányra, de minden más, törvénykezdeményezésre feljogosított szervre - a legkülönbözőbb oldalról hatást gyakorló olyan impulzusokkal kezdődik, amelyek meghatározott probléma törvényi szabályozásának felmerülését jelzik.<sup>4/</sup> Ezek az impulzusok alapvetően két csoportra oszthatók:

Tágabb értelemben ide tartozik minden olyan - racionális kritikákból vagy diffúz emóciókból eredeztethető - igény, amely törvényi szabályozás szükségességét veti fel.

Szűkebb értelemben problémaimpulzus alatt csak azok az okok értendők, amelyek a törvényhozó testületet törvényi norma megalkotása érdekében aktivizálják, mozgásba hozzák.

Elméletileg különbséget lehet tenni:

- a problémaimpulzus keletkezése,
- a problémaimpulzus tartalma és

- a problémaimpulzus hatása között, bár ezek olyan szorosan összekapcsolódnak egymással, hogy pontos terminológiai elhatárolásuk a gyakorlat számára nem jár különösebb eredménnyel.<sup>5/</sup>

a) A problémaimpulzusok keletkezésének tipologizálását különböző módon lehet elvégezni,<sup>6/</sup> de az mindenképpen hangsúlyozandó, hogy a törvényhozás számára a legfontosabb impulzust a politikaalakító akarat jelenti: az impulzusok közül csak azok váltják ki a törvényhozás aktivizálódását, amelyek mögött valamilyen formában - akár normatívan rögzült, akár tervszerű cselekvéssel realizálandó - politikai akarat kimutatható. Ennek figyelembe vételével az impulzusok keletkezését az alábbiakban lehet összefoglalni:

aa) A szabályozási igények a politikai pártok választási ígéretei megvalósításának, illetve választási programjuk valóra váltásának konzekvenciájaként jelentkeznek.

ab) A törvényhozás számára fontos impulzuskeletkeztető tényezőket jelentenek az ún. kötelező törvényalkotás esetei. Ezek

adódhatnak:

- a nemzetközi kapcsolatokról és szerződésekből, amelyek megkövetelik tartalmuk nemzeti jogba való normatív átültetését;
- az alkotmány által rögzített állami célokból és törvényalkotási megbízásokból, azaz olyan alkotmányi normákból, amelyek a törvényhozás számára előírják egyes kérdések vagy meghatározott területek kötelező jellegű törvényi szabályozását;<sup>7/</sup>
- működő alkotmánybíráskodás esetén a megállapított alkotmányellenesség, illetve valamely törvényi rendelkezés semmissé nyilvánítása következtében a törvényhozás számára kötelezően előírt szabályozási követelményből.

ac) A társadalmi viszonyok változása, a technikai fejlődés következtében jelentkező - a kormányzati hatalom szándékának megfelelő - szabályozási igények, amelyek vagy új terület első alkalommal történő regulálását, vagy a korábbi, már nem megfelelő szabályozás módosítását kívánják meg.

ad) Folyamatos impulzusokat közvetítenek az érdekszervezetek, az egyéb társadalmi alakzatok, a média - ezen keresztül a közvélemény -, valamint a tudomány, amelyek adott területre vonatkozóan új törvényt követelhetnek.

ae) A jogalkalmazásból (a végrehajtási és bírósági döntésekből) származó állandó visszajelzések szintén fontos impulzusokat jelentenek, elsősorban a szabályozási hézagok, illetve a homályos, zavaros szabályozás megszüntetésére vonatkozóan.

Az előbb említett, ún. külsőnek minősíthető probléma-impulzusoktól függetlenül a törvényhozási eljárásban részt vevő állami szerveknek - elsősorban a kormánynak és a minisztériumoknak - kötelességük a feladataikból adódó, a törvényhozás számára releváns társadalmi problémák figyelemmel



kísérése és megismerése.8/ A megismerési kötelezettség - mind az új törvény alkotását igénylő problémák, mind a korábbi, a megváltozott körülmények következtében módosítandó törvények vonatkozásában - felülvizsgálati és utólagos javítási kötelezettségként fennáll. Az állami szervek feladata tehát, hogy a jelentkező probléma-impulzusokat gyűjtsék, ezeket - időbeli sürgősségükre és tárgyi súlyukra tekintettel - vizsgálják, a fennálló jogrenddel szisztematikusan összevegyessék, és a törvényhozás számára impulzusként még nem jelentkező, de fontos problémákat maguk is felvessenek.9/

b) A probléma-impulzusok válogatása és fontosságuk mérlegelése a probléma-impulzusok tartalmával függ össze. A probléma-impulzusok tartalma legtöbbször különböző érdektörekvésekre vezethető vissza, a probléma tartalmát tulajdonképpen érdekek, mégpedig érdekkonfliktusok határozzák meg. Gyakran előfordul azonban, hogy ezek az érdekkonfliktusok burkolt módon, ideológiai jellegű megnyilvánulások formájában jelennek meg. Vannak tisztán értéktörekvésekre, értéktartalmú elvekre visszavezethető probléma-impulzusok is. Az impulzus tartalmának sajátossága abból a szempontból releváns, hogy milyen hatása van a törvényhozási eljárásra.

c) A probléma-impulzus hatáskiváltása a törvényhozási folyamat megindulása szempontjából értékelhető. Az impulzusnak ugyanis olyan hatást kell eredményeznie, amely alkalmas arra, hogy a törvényhozás mechanizmusa működésbe lépjen, azaz a törvénykezdeményezésre jogosultak elindítsák a külső törvényhozási eljárást. A hatásnak tehát olyan erősnek kell lennie, hogy a törvény megalkotásának szükségességére vonatkozó indokok felfoghatóvá, érzékelhetővé váljanak, s ezek alapján a jogosultak a tényleges törvényalkotást - az előírt formában - kezdeményezzék. Az impulzusok érdemi szelektálását valójában a hatáskiváltás relevanciája végzi el.

Az impulzusok közül a törvényhozás mozgásba hozására alkalmas problémát - a továbblépés érdekében - pontosan definiálni szükséges, ami - bizonyos értelemben - lényegének meghatározását jelenti. Ennek eredményeként konkrét, speciálisan törvényhozási problémának kell fennállnia, azaz olyan problémának, amely törvényhozási döntést igényel. Ahhoz, hogy létezik-e ilyen speciálisan törvényhozási probléma, szükség van a kiindulási helyzetnek és az okoknak az elemzésére, de tekintettel kell lenni a szabályozás tárgyára, kihatására, valamint következményeire is, amelyek vizsgálata és meghatározása az elemzés során mindvégig követelmény.

## 2. A kiindulási helyzet elemzése

A törvényhozási probléma egzakt meghatározása a kiindulási helyzet elemzése nélkül azért nem lehetséges, mert csak ez ad egyértelmű választ arra, hogy mi is a tulajdonképpeni törvényhozási probléma lényege. A probléma-impulzus - a törvényi szabályozás iránti igény - gyakran rendkívül erős, és ennek

következtében anélkül hozza mozgásba a törvényhozást - indítja meg az eljárást -, hogy a problémára vonatkozó pontosabb elképzelések nem kerülnek felderítésre: milyen racionális érvek húzódnak meg a probléma mögött, milyen nézőpontból minősíthető problémának az adott helyzet, milyen társadalmi kört érint a probléma stb. Ezért a törvényhozásban közreműködők korábban jelzett figyelemmel kíséresi és megismerési kötelezettsége ebben a fázisban már nem elegendő, szükség van a probléma közelebbi, részletesebb megvizsgálására és meghatározására. Ezt a kiindulási helyzet elemzése biztosítja, ami azonban komplex feladatot jelent.

a) A kiindulási helyzet elemzése a hozzáférhető információk gyűjtésével és feldolgozásával kezdődik. Adott törvényhozási probléma elemzését ugyanis csak megfelelő adatok alapján lehet elvégezni. Az adatgyűjteménybe minden elérhető információt, adatot és vizsgálati eredményt fel kell venni, minden hozzáférhető ismeretforrást ki kell meríteni, ami a probléma egzaktabb meghatározását biztosíthatja.<sup>10/</sup> Ez természetesen a feladat nagyságához mért anyagi, szakmai, tárgyi, személyi feltételek előzetes meglétét követeli meg. A törvényhozói munka csak akkor javítható, ha már a kiindulási helyzet kellő és megalapozott megismeréséhez is rendelkezésre állnak a szükséges eszközök. Arra vonatkozóan, hogy milyen ismeretek, eredmények, illetve információk felvételére, összegyűjtésére és feldolgozására van szükség, a potenciális adatok relevanciájának szakszerű megítélése, felhasználásuk reális becslése, és az adatokhoz való hozzájutás lehetősége adnak eligazítást. Az információk beszerzése, feldolgozása és kezelése tehát a törvényhozás egyik fő komponensének minősíthető.

Az információk gyűjtésével kapcsolatban különösen az alábbiakra indokolt tekintettel lenni:

- az információk pontosan és folyamatosan érkezzenek;
- az egyoldalúságok elkerülése érdekében az információkat lehetőleg minél több irányból szükséges beszerezni, mivel az információkat közlők saját helyzetüket és körülményeiket - szokás szerint - csak egyoldalúan kezelik, a problémának általában csak adott szegmensét látják;
- meg kell győződni arról, hogy a különböző forrásokból kapott információk valósak-e, teljesek-e, alkalmazhatóak-e, és azonos súllyal kezelhetők-e.

b) Az összegyűjtött és feldolgozott információk alapján a konkrét törvényhozási probléma definiálása következik. Az egzakt probléma-meghatározást egyrészt pszichológiai-emocionális tényezők, ideológiai megfontolások, választói, intézményi és más személyi befolyások, másrészt magából az értékelésből adódó szubjektív szempontok alakítják és teszik nehezzé. Ezért a problémát - amit törvényi szabályozással akarnak megoldani - empirikus elemzéssel kell megállapítani és körülhatárolni, azaz a problémát jelentő érdek- vagy értékkonfliktus elemzéséről van

szó. Mivel ez elsősorban a feldolgozott információk alapján történik, ezek minősége meghatározza a tényleges probléma definiálhatóságát is.

A probléma megértése és meghatározása során az alábbi hibák adódhatnak:11/

- a törvényhozási problémaként felmerült kérdés igazából csak látszatkonfliktust takar, mivel a vele összefüggésben megállapított tények vagy nem léteznek, vagy léteznek ugyan, de a racionális értékelés alapján ezek nem igényelnek törvényi szabályozást;
- a felmerült problémát alul- vagy túlértékelik, illetve elégtelenül írják körül, s ennek következtében a szabályozás sem lesz vele adekvát.

### 3. Az okok elemzése

A kiindulási helyzet elemzésével összefüggésben az okok elemzése is nélkülözhetetlen, mivel adott törvényhozási probléma ritkán vezethető vissza csak egyetlen okra, legtöbbször sokféle tényező hat rá.12/ Az okelemzés a probléma-impulzus keletkezésének magyarázatát adja, és így biztosítja a felmerült szabályozási probléma jobb megértését. Az okok feltárása alapján ugyanis pontosabban ismerhetők meg azok a tények, amelyek a törvényi szabályozás szükségességének jelentkezését eredményezték, másrészt az okok elemzése választ ad arra is, hogy az adott probléma valóban fennáll-e. Magának a probléma-impulzusnak a felismerése és valódi problémaként történő értékelése is előzetes tényismeretet és értékelést tételez fel.

Az okok meghatározása során a következő szempontokra kell tekintettel lenni:

- mely okok váltották ki azt a problémát, amely törvényi szabályozást igényel;
- milyen szerepet játszanak az egyes okok a probléma kiváltásában;
- az információk alapján visszavezethető-e a probléma más okokra;
- mely okokat kell kiküszöbölni a probléma megoldása érdekében;
- a problémát kiváltó okok megszűnnek-e maguktól, vagy valamilyen más tényező hatására.

Az okok elemzése egyúttal megvilágítja a törvényt, mint szabályozási eszköz korlátozott voltát is, mivel adott törvény egyidejűleg csak ritkán képes mindazokra az okokra befolyást gyakorolni, amelyek alapul szolgáltak a törvényi szabályozási igénynek.

A kiindulási helyzetnek és az okoknak az elemzése - mégha ez korrekt ténymegállapításon alapul is, még nem pótolja a rögzített állapot értékelését. Ez az értékelés ugyanis politikai feladat.

### 4. A törvény céljának meghatározása és értékelése



Hogy a törvényi regulációt követelő problémát az effektív törvényi szabályozás ténylegesen képes-e megoldani, attól is függ, milyen célok kerültek meghatározásra, azaz mit akarnak a törvényi döntéssel elérni. Ha a fennálló állapot annyira elégtelen, hogy a változtatás sürgősnek tűnik, akkor a törvényhozó munkájának a lehető legprecízebb célmeghatározással kell kezdődnie, azaz annak az állapotnak a körülírásával, amit el akarnak érni.<sup>13/</sup> A célok meghatározása bizonyos elvárásokat vetít a jövőbe, ezért a jövőbeni állapotot a lehető legkonkrétabban szükséges leírni, mégpedig olyan különböző alternatívák formájában, amelyeket a jelenlegi, fennálló állapothoz képest kívánatosabbnak és indokoltabbnak tartanak. Ezért tehát a fennálló helyzet és az elérendő állapot közti eltérést - az egyes alternatív megoldásokra tekintettel - világosan be kell mutatni.

A kiindulási helyzet és az okok elemzése következtében megismerhetővé váltak a kívánatosnak tartott állapot körvonalai, amelyek részben konkretizálják és áttekinthetővé teszik a szóba jöhető célokat és alkalmazható eszközöket is.<sup>14/</sup> A törvényi célok tényleges meghatározásánál azonban figyelembe kell venni mind az esetleges következményeket, mind a realizálási esélyeket és kockázatokat, ezért a célmeghatározás összetett elemzést tesz szükségessé.<sup>15/</sup> A törvényhozó számára rendszerint ritkán adott a szabad célválasztás, mivel a törvényhozói döntések gyakran jogilag, institutionálisan és faktikusan prejudikáltak.<sup>16/</sup>

A törvényi célok meghatározása ezért egyrészt arra szolgál, hogy - bizonyos értelemben - kitűzzék a törvény politikai keretfeltételeit, másrészt felvázolják a későbbi törvényhozási munka alaptervét. A törvényhozás során ugyanis mindvégig tisztában kell lenni azzal, hogy mit is akarnak a normatív szabályozással ténylegesen elérni. A törvény céljainak meghatározásánál a kormányzati politika játsza a döntő szerepet, a törvényi célnak a kormányzás egész célrendszerét figyelembe kell venni, hogy a meghozandó törvényi szabályozás konkrét célja a kormányzás célrendszerével összhangban álljon.

A törvényi célok meghatározása azonban gyakran nehézségekkel jár, ami a következőkből adódhat:

- Gyakran előfordul, hogy a politikai, kormányzati célok rendkívül általánosak, nem tisztázottak, illetve nem önthetők normákba. Egyértelmű politikai célok nélkül viszont nehezen képzelhető el világos, érthető törvény megalkotása. Az általános politikai célokat "igazoltságukra" tekintettel szükséges felülvizsgálni. A törvényeknek - a demokratikus akaratképzés során kialakult - közérdeken kell alapulniuk, ezért elvileg nem, vagy csak kivételesen, kellő indokoltsággal engedhető meg olyan törvény alkotása, amely kifejezetten partikuláris érdekeket szolgál. A politikai céloknak azonban nem csak igazoltnak kell lenniük, hanem törvényi eszközökkel megvalósíthatónak is. Jogi normákkal ugyanis nem realizálhatók a ténylegesen vagy jogilag lehetetlen célok, a nem reális célok, illetve azok a célok,

amelyek megvalósítására a jogi normák alkalmatlanok, végül lehetnek olyan célok, amelyek jogi normával minden további nélkül megvalósíthatók, de a hatályos jogban már szabályozva vannak.<sup>17/</sup>

- A törvény céljainak definiálása legtöbbször nem más, mint meghatározott érdekek konkretizálása. Ezeket az érdekeket mint törvényi célokat - amennyiben politikai döntéseket valósítanak meg - pártprogramokra, a kormányprogramra, illetve politikusi nyilatkozatokra lehet visszavezetni. Az érdekek konkretizálása érdekellentéteket vethet fel, amelyek célkonfliktusok formájában jelentkeznek, és amelyeket a politikai vitákban lehető legnyomatékosabb formában juttatnak kifejezésre. Ennek következtében a törvényi célok száma megnövekszik, és konfliktusba is kerülhetnek egymással, ami viszont az egyes célok értékelését és rangsorolását teszi szükségessé. Ha a törvényhozó egyidejűleg több célt akar elérni, célpreferenciát indokolt megállapítani.

- A célkonfliktusok megoldása, illetve eldöntése szintén nem elhanyagolható nehézségekkel jár együtt. Rendszerint egyszerűbb azzal tisztában lenni, hogy mit nem akarnak, a pozitív célmeghatározás viszont a - kölcsönös engedményekkel történő megegyezés következtében születő -, megkötendő kompromisszumok miatt jóval nagyobb erőfeszítést igényel. Szintén könnyebben lehet egyezsége jutni az alapvető célokról, mint az egyes konkrét törekvésekről.

- Maguk a célok is különböző jellegűek lehetnek: vannak, amelyek konkrét probléma megoldását az érintettek meghatározott magatartásra történő ösztönzésével kísérlik meg elérni, vannak, amelyek alapvető vagy egyes változásoknak, illetve fejlesztéseknek akarnak lendületet adni, és vannak, amelyek egyszerűen csak szimbolikus hatásokat akarnak kiváltani.<sup>18/</sup> Ezeknek a céloknak a tényleges realizálása eltérő nehézségekkel jár, és ez már meghatározásukkor is jelentkezik.

A törvényi célok egyértelmű, pozitív definiálása azonban elkerülhetetlen lépés a belső törvényhozási folyamatban, mivel csak ez alapján képzelhető el a szóba jöhető megoldási lehetőségek gondos számbavétele és értékelése, valamint a törvény hatékonyságának későbbi felmérésére vonatkozó szempontok és mérték megállapítása.<sup>19/</sup> A célok meghatározásakor nem csak a tartalmi körülírásukat kell elvégezni, hanem ez magában foglalja azt a döntést is, hogy milyen mértékben (teljesen, vagy csak részben), és milyen időtartamban (rövid, közepes, vagy hosszú ideig) kell őket valóra váltani.<sup>20/</sup>

## 5. A lehetőségek elemzése a cél elérése érdekében

A törvény céljának meghatározása után a következő lépés azoknak a lehetőségeknek (alternatíváknak) az elemzése, amelyek a cél elérését, realizálását biztosíthatják, ezért ez az elemzés - hasonlóan a korábbiakhoz - kiemelt jelentőségű a helyes törvényi tartalom meghatározása szempontjából. A legalkalmasabb



célmegvalósítási technika kiválasztására - megfelelő segédeszközként - a tényelemzés kínálkozik, ami alatt nem csak a tények pusztá leírását, hanem az összefüggések magyarázatát is érteni kell.<sup>21/</sup> Csak a megvizsgált és értékelt tények alapján lehetséges a törvényjavaslatban kitűzött célt a megvalósítási elképzeléseknek megfeleltetni,<sup>22/</sup> s ezután - politikai belátás alapján - arról döntení, hogy a célok módosításra szorulnak-e, vagy változatlanul hagyhatók.

a) Az optimális célmegvalósítási technika megtalálása érdekében a tudományos módszer három fontos előfeltételt állapított meg:<sup>23/</sup>

- az első annak a pontos célmeghatározásnak a léte, ami alapján a cél elérésének, illetve elhibázásának fokát az empirikus társadalomkutatás módszerének segítségével mérhetővé lehet tenni;

- a második az alkalmazandó intézkedések pontos leírása, ami a megvalósítás mértékét az empirikus társadalomkutatás módszerével mérhetővé teszi;

- a harmadik azoknak a társadalomtudományi elméleteknek a léte, vagy a szisztematikus kutatás segítségével történő megtalálása, amelyek az intézkedések - mint szinguláris kezdőfeltételek - és a cél közötti összefüggéseket a lehető legpontosabban leírják.

b) A lehetőségeknek a cél elérése érdekében történő elemzése során az alábbiakra feltétlenül tekintettel kell lenni:

- A törvényi normáknak a fennálló állapotot kell alakítaniuk, mégpedig a törvényhozó által szükségesnek tartott irányba. Az emberi magatartás viszont jogi normákkal csak averzív módon irányítható. A törvények útján történő változtatások a demokratikus jogállamban csak lassan és lépésben valósíthatóak meg,<sup>24/</sup> s ehhez pontosan ismerni kell azt is, hogy mi okozza a fennálló helyzettel való elégedetlenséget, és milyen normatív tartalmú szabályokkal lehet ezen változtatni.

- A célelérés alternatív lehetőségeinek kidolgozása során nem csak törvényi (jogi), hanem jogon kívüli megoldásokat is szükséges figyelembe venni, mivel vannak olyan ún. önszabályozó mechanizmusok, illetve privát kezdeményezések, amelyek éppen olyan hatásosan képesek megszüntetni a törvényhozásra okot adó problémát, mint maga a törvényi szabályozás, továbbá valamely törvényhozási probléma jelentkezése nem biztos, hogy tényleges normahiány következménye, ezért megoldása törvényhozással esetleg nem is lehetséges.<sup>25/</sup>

- A célelérés lehetőségét abból a szempontból is vizsgálni kell, hogy nincs-e mód a jogon belül más megoldás alkalmazására. Elképzelhető, hogy törvény helyett elegendő kormányrendelettel, vagy miniszteri rendelettel szabályozni a felmerült, s először törvényhozási problémaként definiált kérdést.



- A szóba jöhető lehetőségek alkotmányossága sem hagyható figyelmen kívül. Az alkotmányi előírások, amelyek elsősorban a törvényhozás jogállami kereteit és korlátait rögzítik,<sup>26/</sup> determinálják a különböző alternatívák közüli választást. A törvényi céloknak, és e célok elérésére vonatkozó lehetőségeknek az alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek kell lenniük, mivel az elfogadott törvény alkotmányossági felülvizsgálata során az alkotmánybíráskodást végző szerv e kérdést mérlegeli, s alkotmányértés esetén a törvényi szabályozást megsemmisíti.

- Az alternatív lehetőségek kidolgozását egyrészt a különböző restriktciók és hiányzó források, másrészt a törvényi formára vonatkozó jogi alakszerűségi előírások is korlátozhatják. Az alternatívákra vonatkozó kutatási és előkészítési kötelezettség teljesítése - elsősorban a költséges tudományos vizsgálatok, valamint a pénzügyi és perszonális feltételek hiánya következtében - sokszor csak korlátozott módon és fogyatékos formában megy végbe. A pénzügyi korlátot elsősorban a szűkös állami keretből a törvényelőkészítésre fordítható alacsony összeg jelenti, míg a személyi feltételek hiánya abban mutatkozik meg, hogy a törvényelőkészítésben közreműködők - a parlamenti szakapparátus, a minisztériumi referensek, az igénybe vehető szakértők és tanácsadók stb. - száma, összetétele nem elegendő ahhoz, hogy az összes szóba jöhető alternatívát egyenként megvizsgálják, és a döntés számára azonosan értékelhető megoldásként megfogalmazzák.<sup>27/</sup> A törvényi formára vonatkozó jogi alakszerűségi előírások csak akkor jelentik az alternatívák kimunkálásának normatív határait, ha ilyen követelményeket tartalmazó rendelkezések már fennállnak.

- Az alternatív lehetőségek keresésének kapcsán indokolt megemlíteni az időtényező korlátozó szerepét is. Az egyes törvények megalkotására rendelkezésre álló idő ugyanis sokszor annyira rövid, hogy nem teszi lehetővé a különböző alternatíváknak, mint megoldási lehetőségeknek a célokkal való elmélyültebb összevetését.

- Végül, de nem utolsó sorban az alternatívák keresését a gyakorlatban politikai szempontok is korlátozhatják, különösen akkor, ha a törvényi megoldás a potenciális választók nagy csoportját terheli. Az ilyen, "kényelmetlennek tűnő" alternatívákat azonban a döntési folyamatnak ebben a stádiumában még indokolt figyelembe venni. Természetesen olyan alternatív megoldások kidolgozása, amelyek a politikai elképzelésekkel már eleve nincsenek összhangban, nem tehetők kötelezővé.<sup>28/</sup>

c) A célok elérésére alkalmas törvényi alternatívák keresésére a törvényhozásban több módszert javasol.<sup>29/</sup> Az alternatívák keresése természetesen különböző minták igénybe vételével is történhet. Az egyes mintákat szolgáltathatja a jogtörténet, amely korábbi megoldásokat közvetíthet, vagy a jogösszehasonlítás, amely más országokban alkalmazott és bevált formát javasolhat, de az ún. jogi ténykutatás is, amely statisztikai vizsgálatok eredményének felhasználásával járulhat hozzá a különböző

alternatívák megfogalmazásához.<sup>30/</sup> E három tényező, illetve módszer - a szolgáltatott mintákkal - egymást erősítheti, illetve gyengítheti.

Végezetül indokolt hangsúlyozni, hogy a törvényhozási eljárás során akkor is ki kell dolgozni alternatív szabályozási lehetőségeket, ha a céleléréshez egyetlen megoldás is kézenfekvőnek látszik, illetve az ehhez képest megfogalmazott javaslatokat a közvélemény vitatja.<sup>31/</sup> Az alternatívák léte növeli a törvényhozás döntési szabadságát, és biztosítja a célelérés eltérő lehetőségeinek összehasonlítását, ezáltal emeli a döntés minőségét.

#### 6. Az alternatív lehetőségek értékelése a célrendszer alapján

Míg az előző fázisban az elemzés arra kereste a választ, hogy milyen lehetőségek, szóba jöhető alternatívák vannak egyáltalán a célmegvalósításra vonatkozóan, addig ebben a fázisban a lehetőségek értékelésének mikéntjét indokolt megvizsgálni. Az a körülmény ugyanis, hogy problémamegoldási alternatívák sorát dolgozták ki, szükségessé teszi ezeknek az alternatíváknak az értékelését is: a törvényi cél elérésére egyáltalán alkalmasak-e, és milyen mértékben alkalmasak.<sup>32/</sup>

A törvényhozási probléma megoldására vonatkozó különböző alternatívák értékelését úgy lehet elvégezni, hogy az egyes lehetséges megoldásokat szembe kell állítani egymással, és alapvetően két szempontból össze kell hasonlítani őket:

- a) az egyes javasolt megoldások alapjául szolgáló tények igaznak bizonyulnak-e, és
- b) a kitűzött célok és a javasolt eszközök együttesen alkalmasnak látszanak-e a fennálló állapot javítására.

Az összehasonlítás során tehát nem csak arról van szó, hogy a lehetséges megoldási alternatívák melyike alkalmas leginkább a törvény céljának elérésére, hanem a célelérés eszközeit is értékelni kell,<sup>33/</sup> mivel ennek során is fennáll a jogállam céljaival való harmonizálás követelménye.<sup>34/</sup>

Mivel az értékelés így részben jövőben igazolódó elképzelésekre irányul, ezért az csak valószínűsíthető eredményre vezet.<sup>35/</sup> A valószínűséget azonban nagymértékben csökkentheti a törvényi alternatívák minőségét vizsgáló szempontok bekapcsolása. E szempontokat az alábbiakban lehet összefoglalni:<sup>36/</sup>

- A szigorú megköveteltségi vizsgálat elvégzése, amely elsősorban arra keresi a választ, hogy szükséges-e egyáltalán a törvény megalkotása, illetve törvényi szintű szabályozásra van-e szükség. Ezek természetesen elsősorban jogpolitikailag eldöntendő kérdések, ugyanakkor fontos mérlegelési kritériumokat vetnek fel,

amelyeket racionálisan vitatni lehet, és ennek következtében felhasználható értékelési szempontokat eredményeznek már az alternatívák összehasonlításához is.

- A döntéshozatal lefolyásának vizsgálata, amely az egyes alternatívákat abból a szempontból elemzi, hogy a törvényhozási döntéshozatal során - a parlamenti erőviszonyokra, a szükséges egyeztetésekre, az indokolt kompromisszumokra, valamint a lefutási időre is tekintettel - melyiknek milyen esélye van az elfogadásra.<sup>37/</sup>

- A nyelvi és jogtechnikai megformálásra vonatkozó kritériumok vizsgálata, amelyeket általában azért fektetnek le ún. jogszabályszerkesztési útmutatókban, hogy segítsék a törvényi rendelkezések pontos, egzakt, rövid, ellentmondásmentes és érthető megfogalmazását, a köztük lévő kollízió elkerülését, a törvény arányos szerkezetének és tagolásának megvalósulását, valamint a jogrendszerbe való harmonikus illeszkedést. E kritériumok kitűnően alkalmazhatók már az alternatívák esetében is, és figyelembeveendő szempontot jelentenek az értékelő összehasonlításukra vonatkozólag.

- A gazdaságossági szempontok vizsgálata általában költség-haszon elemzéssel, költségbecsléssel, a személyzeti ráfordítás becslésével, vagy egyéb tervezési technikák alkalmazásával, ezek kiértékelésével történik. A javasolt alternatívák közül választást jelentős mértékben meghatározhatja a gazdaságossági szempont, mivel egyáltalán nem mindegy, hogy adott szabályozási megoldás milyen költségkihatással jár, "mibe kerül" a végrehajtása.

- Az effektivitás szempontjainak vizsgálata arra keresi a választ, hogy az egyes alternatíváknak milyen az elkészíthetősége és az alkalmazhatósága a végrehajtás szempontjából. A végrehajtásra kötelezettek részéről előzetes visszajelzésre van szükség annak megállapítására, hogy a tervezett szabályozási megoldások egyáltalán végrehajthatóak-e, és biztosítottak-e hozzá a feltételek. A végrehajthatóságot ezért természetesen már a célmeghatározásnál figyelembe kell venni. E körbe sorolhatók a konzekvencia- és hatáselemzések, az interdependencia-elemzések, valamint a használati érték elemzése is.

- Az akceptálás - a szabályozási megoldás fogadtatásának - megítélésére még nem fejlődött ki sztemberdizált módszer, de a hatályosulás kérdésének vizsgálata szintén nem mellőzhető az egyes alternatívák értékelésekor.<sup>38/</sup>

A teoretikus vizsgálati módszerek mellett a törvényi alternatívák (kvázi) empirikus vizsgálatának jelentősége is egyre inkább előtérbe lépett.<sup>39/</sup> Ezek közül három megoldás emelhető ki: az ún. "tervjáték", az ún. "gyakorlati teszt" és a "törvény előre meghatározott területen vagy időben" való hatálybaléptetése.



- A **tervjáték** alkalmazása a laborkísérletek egyik módját jelenti olyan művi feltételekkel, amelyek később reálisan is előfordulhatnak. Az egyszerű tervjátékban - előre kiosztott szereppel - meghatározott alternatívák hatását tesztelik. A részben formalizált tervjáték esetén már előre megadják azokat a szempontokat is, amelyek alapján - a későbbi döntéshozó magatartása mellett - a döntés mennyiségi és pénzügyi hatásait is meg lehet becsülni. A teljesen formalizált szimulációs modell esetén már a döntési mozgásteret is előre megadják.

- A **gyakorlati teszt** alkalmazása a tervjátéknál gyakorlatközelibb kísérletet jelent. A tervezetet a majdani hatóterület egy szűkebb szelvényén próbálják ki, mégpedig a címzetti körnek (a jogalkalmazóknak és az érintetteknek) egy reális vagy hipotetikus eset kapcsán történő bevonásával. A cél a norma jövőbeni súrlódásmentes kezelésének az elérése.

- A **törvény előre meghatározott területen és/vagy időben történő hatálybaléptetésére** általában akkor szokott sor kerülni, ha a szabályozást a gyakorlatban teljes egészében, de csak ideiglenes jelleggel akarják kipróbálni. Ezt a megoldást szokás modellkísérletnek is nevezni. A meghatározott idő eltelte alatt lehetőség van azoknak a tapasztalatoknak az összegyűjtésére, amelyeket a szabályozás módosításakor, vagy új szabályozás készítésekor - mint szóba jöhető új alternatívák - megfogalmazásához használnak fel.

Az értékelést és az alternatívák közötti választást csak ritkán könnyíti meg, hogy ténylegesen vagy jogi szempontból igazából egyetlen ajánlott megoldás jöhet számításba. Ekkor ugyanis a törvényhozó szerv mérlegelése, döntési szabadsága a nullára redukálódik. Ennek elkerülése érdekében - amennyire csak lehetséges - fakultatív megoldási módokat kell kidolgozni, és a törvényhozás szervezetének és eljárásának tervezésében arra kell törekedni, hogy a különböző problémamegoldási javaslatokat valódi alternatívákként terjesszék elő a törvényhozás számára.<sup>40/</sup> Ezeknek tehát már olyan lehetséges megoldásoknak kell lenniük, amelyek átestek az értékelésen, azaz amelyek mind az alkalmazhatóság, végrehajthatóság, mind a gazdaságosság és hatásosság szempontjából végig gondoltak.<sup>41/</sup> Ehhez - a már említett teoretikus vizsgálatok és (kvázi) empirikus elemzések mellett - egyéb módszerek alkalmazása is igénybe vehető. Az így nyert ismereteket és tapasztalatokat inkorporálni szükséges a véglegesnek szánt döntési megoldásba. Természetesen az ilyen eljárás előfeltétele, hogy **elegendő idő** álljon rendelkezésre az egyes tervezetek kipróbálására. Az itteni "idővesztés" a **törvény realizálása során** általában visszanyerhető, mivel az így készült törvény megalapozott, átgondolt és a kívánt állapotot sokkal inkább elérő hatást gyakorol.

## 7. A döntés és ennek megalapozása

A belső törvényhozási eljárás a parlamentnek a törvényjavaslat elfogadásáról szóló határozatával zárul. Az, hogy a parlament végül is melyik alternatívát részesíti előnyben, és tartja alkalmasnak a probléma megoldására, az egyes javaslatok összehasonlító értékelésekor körvonalazódik. A törvény elfogadása formailag a plenáris ülésen történik, azonban a tényleges belső törvényhozási eljárás döntő része a parlamenti szakasz során - az ésszerű parlamenti munkamegosztás következtében, a törvényhozással együttjáró leterheltség, a szabályozandó kérdések komplexitása és egyéb nehézségei miatt - a különböző bizottságokban, a frakciókban, munkacsoportokban és más parlamenti grémiumokban folyik.<sup>42/</sup> Ezért a képviselők - és a parlament különböző szervei - számára biztosítani kell, hogy a helyes döntés érdekében a szükséges információkat már a bizottsági, illetve az azt előkészítő munkához folyamatosan megkapják.<sup>43/</sup> Az egyes alternatív javaslatok minden lényeges elemét - a felhasznált adatokat, a megoldási lehetőségeket, ezek várható hatékonyságát és eredményességét - elsősorban a bizottságoknak és a frakcióknak kell mérlegelniük. Természetesen ennek előfeltétele, hogy a törvényjavaslat előterjesztője milyen előkészítő munkát végzett, azaz, a javaslat mennyiben felel meg a belső törvényhozási eljárás egyes állomásainál jelzett követelményeknek.<sup>44/</sup>

A parlamenti bizottságokban folyó törvényalkotási munka során a képviselőknek alaposan meg kell fontolniuk, hogy milyen eszközök és milyen törvényi tartalom meghatározása alkalmas leginkább a kitűzött cél eléréséhez. Ez az átgondoltság - a nyelvi és jogtechnikai, a gazdaságossági és effektivitási szempontokkal együtt - elejét veheti annak, hogy a képviselők a törvényhozást pusztán ötletek és óhajok normatív formában való megjelenítésének tekintsék, és így jelentősen csökkenthető lenne a törvényi előterjesztéshez fűzött - emocionálisan érthető, de racionálisan feltétlenül megkérdőjelezendő - módosító indítványok tömege. Míg a pártfrakciók felelőssége abban jelölhető meg, hogy mennyire képesek a frakció álláspontját kikristályosítani, és az egyes képviselői elképzeléseket ütköztetve kompromisszumos frakció-javaslatot megfogalmazni, továbbá ezt együttesen képviselni, addig a bizottságok felelőssége abban áll, hogy ezek egyrészt pótolják a parlamenti szakasz előtti előkészítés hiányait, másrészt a plenáris ülés számára csak a lényeges adatokat és megoldási lehetőségeket (alternatívákat) továbbítsák, elősegítve a gyors, áttekinthető döntéshozatal (szavazás) lefolyását.

A döntéshez vezető egyes eljárási lépések átláthatósága érdekében mindvégig biztosítani kell a döntéshozatal nyilvánosságát.

## 8. Az eredmény ellenőrzése

A helyes döntés megtalálásának módja fogyatékos maradna, ha nem kerülne sor a konkrét törvényhozási döntés lezárása után a hatályosulás figyelemmel kísérésére. Az így nyert információkat és tapasztalatokat egyrészt a kibocsátott törvény



felülvizsgálatához és esetleges módosításához ("jobbá tételéhez"), másrészt a további törvényhozási döntéseket megalapozó információs bázis létrehozásához és bővítéséhez lehet felhasználni. A hatályosulás kérdése tulajdonképpen a törvény hatékonyságára vonatkozó vizsgálatokkal végezhető el,<sup>45/</sup> ami az empirikus társadalomkutatás módszereivel történő szisztematikus eredménykontrollt teszi szükségessé.

Az eredmény-ellenőrzésre vonatkozó megoldások közül különösen az alábbiak látszanak alkalmasnak:

- a kormány rendszeres jelentése a törvények hatályosulásáról;<sup>46/</sup>
- a jogalkalmazás tapasztalatairól szóló információk folyamatos gyűjtése miniszteriális szinten;
- a tudományban folyó viták tapasztalatainak felhasználása;
- a végrehajtásban érintettek véleményei, amelyek jelentésekből, beadványokból, petíciókból stb. ismerhetők meg.

#### IV. A belső törvényhozási eljárás jelentősége

A belső törvényhozási eljárás jelentősége abban ragadható meg, hogy e folyamat logikus lépéseinek ismerete:

- a) megismerhetővé teszi a törvény tartalmának keletkezési folyamatát,
- b) segít a szakmai és politikai szempontok összehangolásában,
- c) követési mintát szolgáltat a törvényelőkészítés és a törvényi döntéshozatal számára, és végül
- d) segítséget nyújt a törvényhozás jogi szabályozásának, azaz a külső törvényhozási eljárás normatív regulációjának megállapításához.

#### Jegyzetek

1/ A kérdés szakirodalmának részletesebb feldolgozását l.

Petrétei József: A törvény keletkezése - a belső törvényhozási eljárás. Magyar Közigazgatás 1993. 10. szám 589-590. o.

2/ A megkülönböztetés kritikáját l. C. Starck: Überlegungen zur Gesetzgebungslehre. Zeitschrift für Gesetzgebung, 1988. 1. szám. 6.o. A belső és külső eljárás különbségéről l. G. Schwerdtfeger: Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht. In: FS für H.P. Ipsen, 1977. 173. o., továbbá H. Hill: Einführung in die Gesetzgebungslehre. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1982. 63. o. és C. Lüdemann: Gesetzgebung als Entscheidungsprozeß. Westdeutscher Verlag Opladen, 1986. 33. o.

3/ Vö. Hill: i.m. 65. o.

4/ Vö. Hill: i.m. 66. o., valamint P. Noll: Gesetzgebungslehre. Rowohlt Verlag Reinbek bei Hamburg, 1973. 72. o.

5/ Vö. Noll: i.m. 72-73. o.



6/ Vö. H. Schulze-Fielitz: Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung. Duncker und Humblott, Berlin, 1988. 266. o.; F. Ossenbühl: Verfahren der Gesetzgebung. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (szerk. J. Isensee és P. Kirchhof) III. kötet, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1988. 356. o.

7/ Ez az alkotmányi kötelezettség azonban gyakran csak a törvényi formában történő szabályozásra vonatkozik, de ezek tartalmát és a szabályozás módját általában a parlament politikaalakító szabadságának engedik át. Ha az alaptörvény bizonyos tartalmi és időbeli korlátokat állapít meg, ezek természetesen a törvényhozást is kötik.

8/ A minisztériumokban a szakreferensek feladata, hogy saját területükön gyűjtsék a joggyakorlatból és a szakirodalomból származó releváns adatokat, figyelemmel kísérjék a médiát, és folyamatosan kapcsolatot tartsanak a különböző érdekszervezetekkel. A gyakorlatból és a tudományból nyert adatokkal kiszélesíthetik a minisztériumok információs bázisát. A parlament a bizottsági tevékenységén keresztül, az interpellációk és kérdések felvetéseiből, és különböző meghallgatások alapján kísérelheti meg az információk és tapasztalatok gyűjtését. Az egyes parlamenti képviselők is különböző területeken és módon informálódhatnak: egyrészt saját választókerületükben, pártjukban, azoknál az érdekszervezeteknél és egyesületeknél, amelyekkel kapcsolatuk van, másrészt az egyes rendezvényeken, vitákon, látogatásokon való részvétel alkalmával, valamint a médiából.

9/ Vö. Hill: i.m. 67. o., Noll: i.m. 75. o. Az állami szerveknek a releváns társadalmi probléma-impulzusok gyűjtésére vonatkozó kötelessége azzal is alátámasztható, hogy vannak olyan társadalmi csoportok, amelyek fontos szabályozási igényeiket saját maguk nem, vagy csak alacsony határfokkal képesek a törvényhozás számára ténylegesen megjeleníteni. Vö. R. Bender: Gesetzgebungswissenschaft. In: Ergänzbare Lexikon des Rechts. Luchterhand Verlag, Neuwid, Kriftel, Berlin, 1992. 1. kötet, 3/50. 2. o.

10/ H. Hill szerint a releváns adatok meghatározásához tartozik mind a rendelkezésre álló normakatalógusnak az elemzése, mind a tényleges adottságoknak jogi ténykutató útján való vizsgálata. A törvényelőkészítő és a törvény megalkotásában közreműködő szervek a legkülönbözőbb módon teljesíthetik ezt a kötelességet: a rendelkezésre álló adatbankok felhasználásával, célzott empirikus vizsgálatok végzésével, szakértői megbeszélések alkalmazásával, érdekszervezeteknek a törvényhozásba való bekapcsolásával, vagy éppen az érintettek közvetlen meghallgatásával. i.m. 68. o.

11/ Vö. Noll: i.m. 81-82. o.

- 12/ Ezek - az adott kortól és a szabályozási impulzus körülményeitől függően - lehetnek emberi magatartások, a társadalmi és gazdasági fejlődés, a nemzetközi hatások, új technikai problémák, a korábbi törvények hatásai, a tudat, illetve a jogpolitikailag észlelt célszerűség változásai. Hill: i.m. 69. o.
- 13/ Vö. Bender: i.m. 4. o.
- 14/ Vö. U. Karpen: Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland. In: uö. Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungslehre. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1989. 44. o.
- 15/ Vö. Schwerdtfeger: i.m. 173. o.; W. Maihofer: Gesetzgebungswissenschaft. In: Gesetzgebung (szerk. G. Winkler és B. Schilcher) Springer Verlag, Wien, New York, 1981. 29-31. o.; Hill: i.m. 69-70. o.; Noll: i.m. 82-83.o.
- 16/ Ugyanakkor a célok lehetnek hosszú, közepes vagy rövid idejűek: a törvényhozó követhet felső és alsó célokat, fő és mellékcélokat, konkrét vagy nyitott, ambivalens vagy pusztán szimbolikus célokat. Karpen: i.m. 44. o.
- 17/ Vö. T. Fleiner-Gerster: Wie soll man Gesetze schreiben? Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, 1985. 16-18. o.
- 18/ Hill: i.m. 70. o.
- 19/ Vö. Noll: i.m. 83. o., továbbá Hill: i.m 70. o.
- 20/ A törvény főbb céljait korábban legtöbbször a preambulumokban lehetett megtalálni, az újabb törvényekben viszont inkább a bevezető szakaszok ismertetik. Hill: i.m. 70. o.
- 21/ R. Bender: Gesetzgebungslehre - ein neuer Zweig der Rechtswissenschaft? Zeitschrift für Rechtspolitik 1976. 133. o.
- 22/ Vö. G. Hoffmann: Das verfassungsrechtliche Gebot der Rationalität im Gesetzgebungsverfahren. Zeitschrift für Gesetzgebung 1990. 2. szám 105-106. o., valamint Schwerdtfeger: i.m. 180. o.
- 23/ Bender: Gesetzgebungswissenschaft. 134. o.
- 24/ Vö. T. Fleiner: Entwurf und Gestaltung von Gesetzesnormen. In: Gesetzgebung (szerk. G. Winkler és B. Schilcher) Springer Verlag, Wien, New York, 1981. 139. o.
- 25/ Hill: i.m. 72. o. Már itt jelezni kell, hogy a törvényi szabályozás önmagában esetleg nem is képes megoldani a felmerült problémát, ha a rendelkezés nem kapcsolódik össze megfelelő finanszírozással, illetve más jellegű korszerűsítési, fejlesztési elképzelésekkel.

26/ A jogállami követelmények közül különösen az arányosság, az egyenlőség, a lényegesség elve, valamint az önkényesség kizárásának elve jön számításba. A törvényhozás számára az alapvető jogok és az állami célok alkotmányi rögzítése sokszor csak korlátozott szabályozási mozgásteret hagy, másrészt ezek egyúttal szabályozási megbízást is jelentenek neki.

27/ Itt is nyomatékosan rá kell mutatni arra, hogy a megfelelő anyagi és személyi feltételek biztosítása nélkül nem képzelhető el a törvényhozás érdemi, pozitív irányú javulása.

28/ Vö. Hill: i.m. 74. o. és Schwerdtfeger: i.m. 180. o.

29/ Bender ide sorolja az "ars combinatoria" módszerét, az ún. "brainstorming" (ötletroham) alkalmazását, valamint az ún. "atomi tételek és ezek megfordításának" alkotását. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a törvényhozási problémát ún. atomi tételekre - azaz egyedi állításokra - bontják szét, majd ezeket a negációval ellentétükre változtatják át. Ennek előnye, hogy más, ugyancsak fennálló problémák szétbontása során az egyes részekok identikusak lehetnek, azaz identikus atomi tételek adódhatnak. Így megnyílik a lehetőség arra, hogy több problémát egyidejűleg, egyetlen intézkedéssel leküzdhessenek. Gesetzgebungswissenschaft. 3. o.

30/ Vö. Hill: i.m. 72-73. o.

31/ Vö. Schwerdtfeger: i.m. 180. o.

32/ Vö. Bender: Gesetzgebungswissenschaft. 4. o.

33/ Megjegyzendő, hogy a célok és eszközök között csak nagyon feltételes lehet különbséget tenni. Mivel a kauzális lánc végtelen, minden eszköz célként és minden cél eszközként is érthető. Vö. Karpen: i.m. 44. o.

34/ Fontos követelmény, hogy a törvényhozó a cél elérésére szolgáló eszközei kiválasztása során ne bízson az etikai és politikai jelszavakban, a hitek, meggyőződések és vélemények irracionális mennyiségében, hanem az empirikus társadalomkutatás eszközeivel derítse fel a jog és a társadalmi élet kölcsönös befolyásolását. Ez mindenképpen olcsóbb, mint a céljukat vesztett törvények kibocsátása. Bender: Gesetzgebungswissenschaft. 4. o.

35/ Vö. Noll: i.m. 120. o. és Hill: i.m. 74. o.

36/ Vö. H. Schäffer: Wege zum besseren Gesetz. Zeitschrift für Gesetzgebung 1989. 4. szám 312-313. o. Bender a szempontokat öt csoportba sorolja: (1) normatív szempontok (a társadalom által akceptált felső célokkal - az alkotmány alapértékeivel - való összeegyeztethetőség); (2) kvantitatív szempontok (melyik alternatíva esetén oldják meg a legjobban a fennálló részproblémák legtöbbjét); (3) kvalitatív szempontok (hogyan



kerülhetők el leginkább a "társadalmi" költségek); (4) ökonómiai szempontok (hogyan minimalizálhatók a pénzügyi költségek); (5) ökológiai szempontok (hogyan kerülhetők el leginkább a környezeti károk). Gesetzgebungswissenschaft. 4. o.

37/ A törvényhozási eljárás ugyanis alapvetően döntéshozatali, és nem megismerési eljárásként kerül kialakításra, továbbá a demokratikus többségi döntés nem a szakmai helyesség, hanem a kompromisszumképeség uralma. Karpen: i.m. 42-43. o.

38/ A parlament által hozott döntés igazoltsága politikai akceptáltságában van, nem pedig szakmai helyességében. Karpen: i.m. 43. o.

39/ Vö. Bender: Gesetzgebungswissenschaft. 4. o. és Kiss László: A törvényalkotás modellje. In: Kiss László - Petrétei József: A törvényhozástan alapvonásai. Pécs, 1996. 265-266. o.

40/ Vö. Noll: i.m 107. o. és Hill: i.m. 74-75. o.

41/ Természetesen ebbe ismét beleértendő a jogállami kritériumok vizsgálata is, különösen az arányosság és célszerűség követelménye. Arra is gondolni kell, hogy a tervezett intézkedés csak a szimptomákat szünteti-e meg, vagy a probléma tényleges kiváltó okait is. Ha az intézkedés a cél elérésére alkalmas, akkor azt kell vizsgálni, hogy a szabályozás a gyakorlatban alkalmazható-e. Vö. Hill: i.m. 78. o.

42/ Vö. Hoffmann: i.m. 102. o.

43/ Annál is inkább, mivel a képviselőknek csak meglehetősen szűk köre tekinthető az adott törvényhozási kérdésben szakértőnek, illetve rendelkezik megfelelő szakismerettel. A biztosított információk alapján azonban már az előkészítő tevékenység során igénybe vehetnek olyan szakmai segítséget, amely a döntéshozatal során elfoglalt álláspontjukat megalapozottabbá teheti.

44/ Vö. Hill: i.m. 79. o.

45/ A jog hatékonyságával kapcsolatban l. Visegrády Antal kitűnő összefoglalóját. Visegrády Antal: A jog hatékonyságának problémái Magyar Jog 1995. 1. szám 6-16. o.

46/ Megjegyzendő azonban, hogy a kormány jelentése nem merülhet ki formális és közhelyszerű megállapításokban, mint pl. "a törvény beigazolódott, súlyos fogyatékok nem váltak ismertté". Ebben az esetben ugyanis a törvényhozás csak akkor figyel fel a törvényi intézkedéseinek valódi vagy csak állított hiányosságaira, ha a jelentős érdekcsoportok a törvénynek az elvárásaihoz képest történő elmaradását felpanaszolják. Bender: Gesetzgebungswissenschaft. 5. o.

## XII. fejezet

### A TÖRVÉNY KELETKEZÉSE - A KÜLSŐ TÖRVÉNYHOZÁSI ELJÁRAS

#### A) A külső törvényhozási eljárás fogalma és szabályozása

A külső törvényhozási eljárás - mint a törvény keletkezési folyamata - a belső törvényhozási eljáráshoz kapcsolódik, de annak tagolódásától eltér, mintegy sajátos módon reflektál a belső eljárás egyes fázisaira. A külső eljárás során is döntéshozatali folyamatról van szó, azaz a döntési tartalom kialakításáról és meghatározásáról, de míg a belső eljárás ennek racionális, logikai folyamatát ragadja meg, addig a külső eljárás kifejezetten a normatívan rögzíthető, formális menetet írja elő. Ebből következik, hogy a külső törvényhozási eljárás egyes állomásai jogilag körülhatárolhatók, illetve az itt végzendő tevékenység normatívan is definiálható.

A külső törvényhozási eljárásra vonatkozóan általában az alábbi normatív előírásokat szükséges figyelembe venni, amelyek különböző forrásokból erednek:1/

a) Az alkotmány, amely - alaptörvényi jellegéből következően - a jogalkotás legfontosabb kérdéseit - az egyes állami szervek jogalkotó kompetenciáját, a jogforrási hierarchiát (a különböző jellegű normák egymáshoz való viszonyát), a rendkívüli jogalkotás lehetőségét és módját - szabályozva meghatározza a törvényhozásra jogosult szervet, a törvényhozási tárgyköröket, a törvényhozásban közreműködők jogait és kötelességeit, és a törvényhozási eljárás legfontosabb kérdéseit a kezdeményezéstől a kihirdetésig terjedően.2/

b) A parlament ügyrendje, amelynek megalkotási joga a parlamenti autonómia elengedhetetlen kifejeződése.3/ Az ügyrendnek kell tartalmaznia a parlamenti döntéshozatalra vonatkozóan azokat a racionális működést biztosító előírásokat, amelyek a törvényhozás folyamatát ésszerű keretek között tartják, és a lehető leggyorsabb határozathozatalhoz vezetnek. Mivel az autonóm szabályozást jelentő ügyrendnek a parlamenten belüli eljárásra kell korlátozódnia, nem állapíthat meg jogokat és kötelezettségeket más szervek számára.4/

c) A kormány ügyrendje, amelyet maga a kormány határoz meg, ennyiben az ő esetében is érvényesül a szabályozási autonómia. A kormány ügyrendje a törvénytervezetnek a kormányülésre történő előterjesztésével (előkészítésével) és tárgyalásával kapcsolatban állapít meg szabályokat. A kormány által elfogadott törvénytervezet törvényjavaslatként jelenik meg a parlamentben.

d) Az egyes minisztériumok - esetleg országos főhatóságok - ügyrendjei,5/ amelyek ezeknek a szerveknek a feladatait és gyakorlásuk módját határozzák meg a törvények előkészítésével,

szakmai szempontú megalapozásával kapcsolatban. A minisztériumok jelentőségét a törvényhozásban az adja, hogy a kormány törvénytervezeteinek előkészítése és szövegváltozatának megfogalmazása a minisztériumi szakapparátus közreműködésével történik, és a kormány elé kerülő tervezeteket az illetékes minisztériumok előzetesen véleményezik.

e) Kifejezetten a jogalkotás kérdéseit szabályozó törvény,6/ vagy más jogszabály, ha ennek szükségessége felmerül. Ebben kerülhetnek rögzítésre - amennyiben az alkotmány e kérdéseket nem szabályozza - a törvényhozási tárgykörök, a törvényelőkészítés szabályai, az ezért viselt felelősségi alakzatok, esetleg a törvényalkotásban való közreműködésre vonatkozó előírások (mint pl. a társadalmi részvétel lehetőségei és formái), továbbá a törvények kihirdetésének részletes szabályai (az ezzel összefüggő technikai előírások, mint pl. a jogszabályok jelölése és szerkesztése), a megismerhetőséget biztosító hivatalos lapokra, jogszabálygyűjteményekre stb. vonatkozó rendelkezések, a téves megjelentetésért viselt felelősség megállapítása, szankciói stb.

f) A törvényhozásban közreműködők jogosítványait biztosító jogszabályok, amelyek előírják a részvétel módját és a közreműködési jogok tartalmát.7/

g) A parlamentben normákká rögzült szokások, amelyek szintén a parlamenti autonómiára vezethetők vissza, és amelyek elsősorban az ügyrend értelmezése kapcsán keletkeznek.

## **B) A külső törvényhozási eljárás tagolása**

A külső törvényhozási eljárást általában a következő módon szokás tagolni:8/

I. A kezdeményező vagy bevezető eljárás, amely a törvénykezdeményezés problémakörét öleli fel, meghatározva a kezdeményezésre jogosultak körét és a kezdeményezésre vonatkozó formai és tartalmi előírásokat.

II. A parlamenti eljárást megelőző szakasz, mint a törvénytervezet kidolgozásának és - általában - miniszteriális előkészítésének szakasza.

III. A parlamenti döntéshozatali szakasz, amely a törvényjavaslat tárgyalását, a vita és határozathozatal szabályait foglalja magában.

IV. A befejező, vagy kihirdetési szakasz, ami a törvény promulgálását és publikálását öleli fel.

### **I. A törvénykezdeményezés**

#### **1. A törvénykezdeményezés fogalma**

A törvénykezdeményezés a törvényhozási eljárás jogi indítását jelenti, mégpedig az egyetlen, alkotmányjogilag akceptált iniciatívát, amely a törvényhozásra feljogosított szervnél - a



parlamentnél - valamely törvény megalkotására vonatkozó első lépésnek tekintendő. A törvénykezdeményezés fogalmával kapcsolatban megvizsgálandó e jog tartalma, alanya és címzettje.

## 2. A törvénykezdeményezés tartalma

A törvénykezdeményezés tartalmának lehet tágabb - vagy enyhébb - formája, amely minden olyan javaslatot, felvetést, ötletet magában foglal, aminek releváns következménye van adott törvényhozási eljárás megindulására. A szűkebb - vagy szigorúbb - törvénykezdeményezés kidolgozott - a törvényre vonatkozó formai előírásoknak megfelelően elkészített - szövegváltozat benyújtását jelenti.<sup>9/</sup> Terminológiai szempontból ez utóbbi esetben helyesebb talán törvényjavaslat benyújtásának jogáról beszélni, nem pedig törvénykezdeményezésről,<sup>10/</sup> mivel a törvényi szabályozásra vonatkozó igény felvetése - kezdeményezési indítványként - önmagában nem elegendő ahhoz, hogy a parlamenti eljárás megindulhasson.

A törvénykezdeményezés tartalmának megkülönböztetése a törvényhozási eljárás további menete szempontjából eltérő joghatást és eljárást eredményezhet. A pusztá ötletszerű felvetéshez (indítványhoz) általában a javaslatról való előzetes parlamenti döntés kötődik, azaz határoznak arról, hogy a felvetésben megjelölt tárgykörben szükség van-e egyáltalán törvényre. Csak ha a döntés pozitív, ezután kerül sor a törvényjavaslat szövegváltozatának elkészítésére, mégpedig a törvénytervezet előkészítésére vonatkozó szabályoknak megfelelően. A parlamenti döntés egyúttal tartalmazza az előkészítéssel megbízott szerv megjelölését is, amely általában a kormány,<sup>11/</sup> mivel a törvény szakmai megalapozására és a szükséges egyeztetések elvégzésére ez a szerv a leginkább alkalmas. Az elkészített törvényjavaslat további menetével kapcsolatban a parlament már csak a konkrét tárgyalás mikéntjéről határoz.

A szövegszerű változat benyújtását jelentő törvénykezdeményezés esetén a kezdeményezési jog általában már magában foglalja azt a követelményt, hogy - amennyiben a javaslat a formai előírásoknak megfelel - a parlament köteles a törvényjavaslatot a parlamenti tárgyalásra vonatkozó szabályok szerint kezelni, és csak a törvényjavaslat tárgyalására előírt eljárás során dönthet ennek elvetéséről vagy elfogadásáról. Ebben az esetben tehát az előírásoknak megfelelően benyújtott javaslat rögtön a parlamenti eljárás megindulását eredményezi.<sup>12/</sup>

A kezdeményezési jog magában foglalja a kezdeményezés visszavonásának jogát is, ami a végszavazásig - azaz a törvény elfogadásáig - gyakorolható. Ha a kezdeményezési jogot az alkotmány határozta meg, akkor a visszavonási jogot sem lehet az alaptörvénytől alacsonyabb jogszabályban korlátozni.<sup>13/</sup> Megjegyzendő, hogy a kezdeményezés visszavonására csak az jogosult, aki a kezdeményezést tette, tehát aki a kezdeményezés alanya volt.

### 3. A törvénykezdeményezés alanyai

A törvénykezdeményezés alanyának meghatározása normatívan rögzített, az alkotmány által nevesített formában történik. Mivel rendkívül fontos jogosítványról van szó, ezt az alaptörvélynél alacsonyabb jogforrás nem korlátozhatja. Annak eldöntésére tehát, hogy kit illessen meg konkrétan a törvénykezdeményezési jog, az alkotmányozás során tisztázandó. A kérdés nem választható el mereven az alkotmányos berendezkedés egészétől, különösen az államforma és a kormányzati rendszer jellegétől, az állam felépítésétől, az állami akaratképzés módjától.<sup>14/</sup>

A törvénykezdeményezési jog alanyának konkrét meghatározása egyúttal különbséget tesz a törvényhozásra vonatkozó igények és a tényleges kezdeményezések között. Minden olyan törekvés, elképzelés, ötlet (impulzus), ami nem a kezdeményezésre jogosultaktól származik, akkor sem tekinthető törvénykezdeményezésnek, ha szövegszerűen kidolgozott, a formai követelményeknek megfelelő törvénytervezetet jelent. Csak a kezdeményezésre jogosultak által benyújtott javaslatok hozzák működésbe a törvényhozás mechanizmusát, azaz indítják meg a külső törvényhozási eljárást. Ahhoz tehát, hogy valamely elképzelés, javaslat a törvény megalkotására vonatkozóan jogi értelemben kezdeményezés legyen, a kezdeményezésre feljogosítottaktól kell származnia.

Az alanyok köre az alkotmányos berendezkedés jellegétől függően különböző lehet. A szóba jöhető alanyok körét az alábbiak szerint lehet összefoglalni:

a) A parlamentáris kormányzati rendszerekben - a kormányzás jellegére tekintettel - a legfontosabb kezdeményező szervnek a kormány tekinthető. A parlamentáris rendszer lényege, hogy a kormányzás aktív és kezdeményező szerepét a mindenkori kormány játssza, amely a parlamenti többség akaratától és bizalmától függ, és amely a parlamenti többség vezető csoportjának számít, ezért feladatainak teljesítése során ennek a többségnek a politikai céljait törekszik megvalósítani.<sup>15/</sup> A kormány rendelkezik afölött a miniszteriális szakapparátus fölött is, amely szakmai és technikai szempontból a leginkább alkalmas a törvénytervezet elkészítésére, és a szükséges egyeztetések lefolytatására. Ha a törvénykezdeményezési jog a kormányt, mint testületet illeti meg, akkor sem a miniszterelnök, sem az egyes miniszterek nem rendelkeznek kezdeményezési joggal, és ebben nem is helyettesíthetik a kormányt.

b) A parlamenti képviselők törvénykezdeményezési joga a népképviselet lényegi kifejeződésének egyik markáns megnyilvánulása, ezért ennek biztosítása mellözhetetlen ismérve a modern parlamentáris demokráciáknak. A képviselő az öt megillető törvénykezdeményezési jogot egyénileg, és/vagy kollektíven gyakorolhatja.<sup>16/</sup> A csak kollektíven gyakorolható kezdeményezés



korlátozza ugyan az egyes képviselő jogát, de nem szűkíti le túlzott mértékben a tényleges cselekvési lehetőségeit. A kollektív kezdeményezés számos előnnyel is jár:

- + előzetesen jelzi a törvényjavaslat támogatottságának mértékét és a javaslat jelentőségét, csökkentve a képviselő elszigetelődésének veszélyét;
- + kiszűri az egyéni, megalapozatlan ötleteketből keletkezett javaslatokat, ezáltal csökkenti a parlamenti döntéshozatalra nehezedő terheket, racionalizálja és egyszerűsíti a parlamenti munkát;
- + lehetőséget ad a merev parlamenti párttagozódás oldására, az egyes pártfrakciók közötti együttműködésre, továbbá a különböző pártfrakciókhoz tartozó képviselőknek területi, etnikai vagy egyéb érdekek képviselését megjelölő közös törvényjavaslat benyújtására;
- + javítja a saját frakción belüli közös álláspont kialakítását, a frakció kompromisszumkötési képességét és készségét;
- + a "kollektív bölcsesség" előnyeit felhasználva hozzájárul a megalapozottabb javaslat kidolgozásához.

A kollektív kezdeményezési jog gyakorlását általában az ún. "frakciós erőhöz" szokás kötni, azaz a javaslatot legalább annyi képviselőnek kell támogatnia, ahány egy parlamenti frakció megalakításához minimálisan megkövetelt, de a kezdeményezőknek nem kell azonos frakcióhoz tartozniuk. Ekkor tehát nem az egyes pártfrakciók törvénykezdeményezési jogáról van szó.

A kollektivitás az ilyen kezdeményezési jog esetén abban is megnyilvánul, hogy a javaslat visszavonásának joga is a kollektívát illeti meg, azaz a visszavonáshoz - eltérő szabályozás hiányában - a kezdeményezésben résztvevő minden egyes képviselő hozzájárulása szükséges.

c) A törvénykezdeményezési jog a képviselők meghatározott, formalizált csoportját is megilletteheti. E csoport lehet egyúttal a parlament szerve (parlamenti bizottság), vagy a parlamentben működő képviselői csoportok (frakciók). A törvénykezdeményezésnek ez a formája látszólag megegyezik a képviselők kollektívan gyakorolható törvénykezdeményezési jogával. A különbség azonban a jog alanyának meghatározásakor szembeötlővé válik. A kollektívan gyakorolható képviselői jog esetében a kezdeményezés alanya az egyes képviselő, ezért itt csak az előírt létszám szükséges a jog gyakorlásához, nem vizsgálják, hogy a kezdeményező képviselők melyik frakcióhoz, illetve bizottsághoz tartoznak. Csoportjogként viszont a kezdeményezési jog alanya maga a csoport, amely ezt a jogát testületként gyakorolhatja, azaz - általában többségi döntéssel - maga határoz a kezdeményezésről. Ebben az esetben csak a csoport tagjai jogosultak dönteni, más, a csoporthoz nem tartozó képviselő nem vehet részt a döntésben.

A törvénykezdeményezés csoportjogkénti lehetővé tétele elsősorban az adott parlament belső struktúrájának függvénye. A bizottsági rendszer (a bizottságok szerepe, jelentősége, az egyes



bizottságok felépítése stb.), valamint a képviselői csoportalakítás lehetőségei (szigorúan pártfrakciók szerinti parlamenti tagozódás, vagy más - területi, kisebbségi stb. - érdekeknek megfelelő képviselői csoportalakítás) mellett szerepet játszik a bizottságok és frakciók ún. "infrastrukturális fejlettsége" is, azaz a bizottságoknak és a képviselőcsoportoknak a törvényjavaslatok kidolgozásához rendelkezésre álló anyagi-pénzügyi kondíciói, az alkalmazható szakértői és igazgatási stábok szakmai színvonala.

d) Kétkamarás parlamentek esetében az ún. második kamarák is rendelkezhetnek törvénykezdeményezési joggal, bár ezek kezdeményezése általában korlátozott: vagy kizárják bizonyos tárgykörökben a kezdeményezést, vagy ezt összekapcsolják a népképviselői kamarának felelős kormány közreműködési jogával. Ennek indoka, hogy a végrehajtásért felelős szerv előzetesen állást foglalhasson adott törvénynek a közigazgatásra, jogalkalmazásra vonatkozó várható kihatásairól.

e) Az államfő törvénykezdeményezési joga parlamentáris kormányzati rendszerekben általában nem jellemző, mivel nincs összhangban e rendszer logikájával.<sup>17/</sup> Az államfőnek ugyanis nincs politikai felelőssége a parlament irányában, ezért az ellenjegyzés nélküli törvénykezdeményezési jog gyakorlása következtében az államfő a politikai küzdelmek keresztútjába kerülhet, és az államfőt e kérdésben a parlament leszavazhatja, ami ellentmondásos helyzetet eredményezne, ezért elkerülendő.<sup>18/</sup> Ha viszont az államfő törvénykezdeményezési joga ellenjegyzéshez kötött, akkor ez igazából a kormány kezdeményezését jelenti.

Bizonyos esetekben azonban - az államfő konkrét alkotmányjogi helyzetének megfelelően - megfontolást érdemel az államfő törvénykezdeményezési jogának megadása. Egyrészt a törvényi szabályozás elmaradásából adódó mulasztásos alkotmány sértés lehetséges orvoslása, másrészt olyan - elsősorban a civil társadalom és szerveződései részéről érkező - megkeresések teljesítése érdekében, amely javaslatok megtárgyalása iránt komoly társadalmi igény áll fenn, de amelyeket a kormány kevésbé tart fontosnak. Ez utóbbi különösen akkor érdemel figyelmet, ha nincs lehetőség ún. érdekszervezeti, illetve népi törvénykezdeményezésre. Alkalmazható megoldás lehet az is, ha az államfő - törvénykezdeményezés helyett - ún. "elnöki üzenettel" fordul a parlamenthez, s ebben jelzi valamely törvény megalkotásának szükségességét,<sup>19/</sup> de ez jogi értelemben nem minősül törvénykezdeményezésnek.

f) Törvénykezdeményezési joguk lehet a parlamenten, illetve más állami szerven kívül bizonyos érdekszervezeteknek, illetve ezek csúcsszervének.<sup>20/</sup> E szervek tehát saját jogon akkor nyújthatnak be törvényjavaslatot, ha ezt az alkotmány kifejezetten biztosította számukra. A törvénykezdeményezési jogot ilyen esetekben azonban tárgyuk szerint korlátozzák, és elsősorban gazdasági, szociális vagy munkaügyi kérdésekre vonatkozóan biztosítják.

g) Végül a törvénykezdeményezés alanya lehet közvetlenül maga a "nép" is. E megoldás alkalmazása általában két formában történhet. Egyrészt népi iniciatívaként, másrészt petíciós alapjogként. E kezdeményezési lehetőségek azonban összefüggenek a kezdeményezési jog tartalmával is. Általában akkor alkalmazhatók, ha a törvénykezdeményezési jog tartalma tágabb - vagy enyhébb - formában került meghatározásra, mivel kidolgozott törvényjavaslat elkészítését a nép általi kezdeményezési formák nem igazán teszik lehetővé.

ga) A népi iniciativa formájában biztosított törvénykezdeményezés sajátos néprészvételt garantál a törvényhozási folyamatban, mivel e jog arra irányul, hogy az iniciativa tartalmát jelentő törvényjavaslatot - az előírt támogatottság megléte esetén - a parlament kötelező jelleggel tárgyalja meg,<sup>21/</sup> azaz a javaslat elindítja a törvényhozási folyamatot, de ez természetesen ekkor sem jelenti a javaslat szükségszerű elfogadását. Ha az iniciativa tárgyalásra tüzéséről a parlament még előzetesen dönthet, akkor ez jogi értelemben csak akkor minősül törvénykezdeményezésnek, ha a kezdeményezési jog nem kidolgozott törvényjavaslat benyújtását jelenti.

gb) A petíciós alapjogként törvénykezdeményezésről csak akkor lehet beszélni, ha az alkotmányban nevesített alapvető jogként a kérelem kifejezett törvénykezdeményezésre is irányulhat.<sup>22/</sup>

A különböző alanyok általi kezdeményezések egymástól jogilag függetlenek, azaz ugyanabban a tárgyban és időszakban akár azonos, akár eltérő tartalmú törvényjavaslatot nyújthatnak be. A parlamenti eljárásban tehát ennek megfelelően kell kezelni a benyújtott javaslatokat,<sup>23/</sup> jóllehet politikai szempontból fontos jelzőszerepe és jelentősége van annak, hogy ki, milyen tárgyban, és mikor akar adott kérdést törvénnyel szabályozni, azaz mikor, milyen javaslatot nyújt be.

A törvénykezdeményezési jog általában nem jelenti azt, hogy e jogosítvány gyakorlójának egyben kötelessége is a kezdeményezés. Bizonyos esetekben azonban ez alól vannak kivételek:<sup>24/</sup>

- az alkotmány kötelezheti a törvényhozást arra, hogy meghatározott törvényeket kibocsásson;
- az alkotmány azt is előírhatja, hogy a kibocsátott törvénynek melyek legyenek a főbb rendelkezései;
- működő alkotmánybíráskodás esetén az alkotmányértékek elkerülése érdekében kötelezhető a törvényalkotó adott törvényi rendelkezés elfogadására; és végül
- a törvénykezdeményezésre jogosult maga vállal kötelezettséget arra, hogy elindítja a törvényhozási eljárást.

A kötelezettség azonban - a kezdeményezési jog szempontjából - csak magára a kezdeményezésre vonatkozik, arra jogilag semmiképpen sem, hogy a parlament el is fogadja a javasolt törvényt.<sup>25/</sup> Jogilag nem minősül kötelező jellegűnek a koalíciós megállapodásokban rögzített törvényjavaslatok benyújtására



vonatkozó megállapodás sem, jóllehet ezek a gyakorlatban - politikai jelentőségüknél fogva - alapvetően meghatározzák adott parlamenti ciklus törvényhozási tevékenységét.

#### 4. A törvénykezdeményezés címzettje

A törvénykezdeményezés címzettje minden esetben a parlament, mint törvényhozó testület. Ebben kifejezésre jut, hogy alkotmányjogi szempontból csak a parlament jogosult a törvényalkotásra, e jogkörében nem helyettesíthető. A kezdeményezés tartalmának megfelelően benyújtott törvényjavaslatot a beérkezés után a parlament saját eljárási rendjének megfelelően kezeli. A kezdeményezés címzetthez való eljuttatása és a címzett általi fogadása a törvényhozási eljárás parlamenti szakaszának tényleges megindulását eredményezi.

## II. A parlamenti eljárást megelőző szakasz<sup>26/</sup>

A parlamenti eljárást megelőző szakasz - amennyiben a törvényhozást a kormány kezdeményezte, illetve a törvénytervezet kidolgozását a kormánynak kell elvégeznie - három lépésre bontható:

- a minisztériumi tervezet kidolgozásának szakasza;
- a tervezet véleményezése (egyeztetési eljárás);
- a kormányelőterjesztés szakasza, azaz a tervezetnek a kormány ülésére való előterjesztése, és a tervezetről való kormánydöntés szakasza.

A parlamenti eljárást megelőző szakasz jelentőségét az adja, hogy a meghozandó törvény parlamenti tárgyalásához előformált megoldási javaslatot szolgáltat, ezáltal mintegy behatárolja a parlamenti vitát és határozathozatalt.

### 1. A törvénytervezet kidolgozása

A törvénytervezet kidolgozása - a tárgy szerint illetékes vagy megbízott minisztérium szakapparátusának (szakreferenseinek) a feladata, és az adott miniszter politikai felelőssége. A politikailag jelentős tervezetek kidolgozásában közvetlenül részt vehet a kormány hivatala is. A minisztérium egyes, szakmai szempontból különösen preferált tervezetek elkészítésére felkérhet - akár független, akár általa létrehozott - szakbizottságokat, ad hoc kodifikációs bizottságot, egyéb szakértői csoportokat, amelyek a tervezet első szövegváltozatát készítik el. E közreműködés azonban nem jelenti a miniszter feladatának és a szakapparátus előkészítő tevékenységének teljes átvételét és a tervezetért viselt felelősség átruházását.

A tervezet elkészítésével kapcsolatban a szakapparátussal - és az általa igénybe vett szakértőkkel - szemben támasztott alapkövetelmény az, hogy a kormány által megjelölt politikai célok és szándékok szerint a tervezetbe foglalt normatív rendelkezések alkalmasak legyenek egyrészt a törvénnyel



rendezendő probléma megoldására, másrészt a szabályozás harmonikusan illeszkedjen a fennálló jogrendbe. Ez utóbbi biztosítása általában az igazságügyminiszter kiemelt feladata és felelőssége, ezért az igazságügyminiszter, illetve szakapparátusa az összes törvénytervezet kezelése tekintetében fontos funkciókat kell hogy gyakoroljon, mintegy "kodifikációs központtá" téve az igazságügyminisztériumot.

A minisztériumi szakapparátus a törvénytervezet kidolgozásában kulcspozíciót tölt be, mivel elsősorban ez tekinthető a törvénytervezet megfogalmazójának, és a parlamenti vita során is közreműködik a törvénytörvényszöveg formába öntésében. A minisztériumi szakapparátust kötik ugyan a törvényhozási igényhez kapcsolódó politikai szempontok és megfontolások, amelyeket a kormány - a szabályozás fő kérdései kapcsán - előzetes állásfoglalásban határoz meg, de ezek gyakran csak általánosan kerülnek körülírásra, illetve csak egy-egy szűk problématerületet részleteznek. Ilyen esetekben a szakapparátus dönt arról, hogy adott problématerületből mit válasszon ki, mire helyezze a hangsúlyt, és milyen alternatívákat ajánljon a megoldásra vonatkozóan, azaz előfordulhat, hogy magát a politikai koncepciót is a szakapparátus dolgozza ki. Ezt különösen azért teheti meg, mivel az adott szakterülettel kapcsolatban olyan - a felhalmozott ismeretekből, végrehajtási-igazgatási tapasztalatokból következő - többletinformációval rendelkezik, amelyek birtoklása a tervezetek kidolgozásakor jelentős információs előnyt biztosít számára. Feltétlenül ide sorolandóak a törvény megszövegezésével kapcsolatos szabályozástechnikai ismeretek is, amelyek nélkül nem készülhet érthető, világos és egyértelmű jogszabály. Mivel a minisztériumi szakapparátus - elvileg - a mindenkor kormány politikai törekvéseinek szakmai kiszolgálását végzi, a nála meglévő előnyök az ellenzéket fokozottan hátrányos helyzetbe hozhatják. Természetesen alapvető kérdés az is, hogy a kormány mennyiben képes kihasználni a miniszteriális szakmai többlettudást, és milyen a viszony a mindenkor kormányzó(k) és a szakapparátus között.27/

A minisztériumi szakapparátus kiemelkedő helyzetéből következik, hogy a tervezett törvényi szabályozási tartalom alakítása érdekében az érintettek - különböző szervezeteik és más érdekérvényesítést biztosító alakzataik útján - formális és informális módon, közvetve és közvetlenül a minisztériumi tervezetkészítőkhöz fordulnak, és rajtuk keresztül is megkísérlik a leendő szabályozás alakulását befolyásolni. A minisztérium alkalmazhatja a "meghallgatás" intézményét, ami már a tervezet megfogalmazásának szakaszában az érintettek intézményes formában történő véleménynyilvánítását jelenti, sőt szó lehet arról is, hogy az érintettek - érdekszervezeteiken keresztül - kidolgozott szabályozási tervezetet nyújtanak be, ami értékes segítséget adhat a további minisztériumi munkálatokhoz. Ezek a megoldások szintén növelik a szakapparátus törvénytervezettel kapcsolatos manőverezési lehetőségeit, bizonyos esetekben nem zárva ki ún. miniszteriális különérdek megjelenítését, tervezetbe foglalását sem.

A fent jelzett kiemelkedő pozíció azonban nem jelenti azt, hogy a szakapparátus saját igénye szerinti törvényeket alkothatna, még akkor sem, ha statisztikailag igazolható is, hogy az elkészített tervezetek sok esetben csak jelentéktelen módosításokkal válnak elfogadott törvényekké. A minisztériumi tervezetnek ugyanis széleskörű véleményezési folyamaton kell átmennie, továbbá mind a kormányúlésen, mind a parlamenti tárgyalás során lényeges, gyakran gyökeres módosításokra kerülhet sor. Megállapítható tehát, hogy a felkészült, korszerűen képzett és racionálisan kialakított **szakapparátus előfeltétele a törvényhozásnak** - ennek hiányában ugyanis nehezen képzelhetők el szakmailag korrekt törvénytervezetek kidolgozása -, az apparátus önmagában azonban nem elegendő a demokratikus, jogállami igényeknek megfelelő törvények megalkotásához.

## 2. A törvénytervezet véleményezése

A törvénytervezet véleményezése a politikai akaratképzés sajátos megnyilvánulása, amelyre a **kompromisszumos törvényi tartalom kialakítása érdekében** kerül sor. A törvénytervezetek véleményezésével kapcsolatban előljáróban szükséges néhány fontos, általános feltétel, illetve követelmény rögzítése, amelyek alapján a **véleményezés jellege és jelentősége** az adott törvényhozási folyamatban relatíve jól megítélhető. Ezek közül elsősorban az alábbiak emelendők ki:

- a véleményezési eljárásra vonatkozó normatív előírások léte, azaz annak szabályozása, hogy ki, mikor, milyen tárgykörben jogosult, illetve köteles a véleményezési eljárást elrendelni és lefolytatni;
- a véleményezéshez rendelkezésre álló időtartam, és az igénybe vehető fórumok meghatározása;
- a véleményezési eljárás során keletkezett észrevételek, javaslatok felhasználásának, hasznosításának módja, a szóba jöhető alternatív megoldási variánsok kidolgozása, tekintettel a végrehajthatóság, alkalmazhatóság és költségkihatás szempontjaira, továbbá az egymással ütköző, egymást kizáró **vélemények közötti rangsorolás**, az ellentmondások feloldása, egyszóval a visszacsatolási módszerek kérdése.

A tervezet véleményezése többirányú folyamatot jelent:

- a) Elsőként elkülöníthető az ún. tárcaközi - az egyes minisztériumok közötti - **véleményezés**, továbbá a törvényi szabályozással érintett központi állami szervek általi véleményezési eljárás. E véleményezési forma - a kormányzás és a jogalkalmazás egységének biztosítását is figyelembe véve - **sükségszerű egyeztetést jelent**, és ezért általában kötelező jellegű. Azt, hogy adott törvénytervezet egyeztetésében mely tárcák, illetve központi állami szervek vesznek részt, a tervezet tárgya, a szabályozás jellege, illetve a véleményezésre vonatkozó jogi előírások szabják meg. A tárgy szerint illetékes szakminiszternek általában ki kell kérnie az igazságügyminiszter és a pénzügyminiszter véleményét. Az előbbi a tervezet



jogrendszerbe illeszkedése mellett a szabályozás jogi alakszerűségét, míg a pénzügyminiszter a törvény költségkihatását vizsgálja.<sup>28/</sup> A törvény várható végrehajthatósága érdekében feltétlenül indokolt kikérni annak a szaktárcának a részletes véleményét is, amely a szabályozás végrehajtásában kiemelt szerepet játszik.<sup>29/</sup> Az egyeztetés fontosságát hangsúlyozza az is, hogy ennek kapcsán fokozottan érvényesül a miniszteri felelősség, azaz az egyeztetés elmaradása vagy hiányos volta miatt a miniszterek felelősségre vonhatók.<sup>30/</sup>

Az egyeztetésnek különböző formái lehetnek. Az egyik általánosan alkalmazott megoldás, amikor a tervezetet a társszerveknek megküldve konkrét írásbeli reagálást várnak tőlük. Alkalmazni szokták a közös megbeszéléseket, amelyek formalizált változata lehet a tárcaközi értekezlet, esetleg állandó vagy ad hoc jellegű tárcaközi bizottság igénybevétele, de jelentősebb törvények esetében sor kerülhet ún. kodifikációs bizottság<sup>31/</sup> létrehozatalára is, amelybe nem csak a társtárca és más állami szervek, hanem érdekszervezetek és az érintett tudományágak képviselői is részt vehetnek. Az egyeztetés több fordulót is jelenthet, mire a kompromisszumos megoldás kialakítása megtörténik. Azokban az esetekben, amikor a különböző tárcaérdekek nem teszik lehetővé a közös álláspont megszületését, a vitás kérdések eldöntése kormány szinten kell hogy megtörténjen, a kormány összehangoló funkciójának érvényesítésével.

b) A véleményezés egy másik vetületét jelenti az érdekszervezetek, az érintett társadalmi szerveződések alakzatok általi véleményadás. E véleményezési forma alapvetően attól függ, hogy milyen az érdekegyeztetés intézményrendszerének kiépítettsége és közjogi szabályozottsága, illetve milyen mértékben tűnik indokoltnak a különböző szakmai-intézményi érdekek figyelembe vétele.<sup>32/</sup>

Az érdekszervezetek és az érintett társadalmi alakzatok bevonására alapvetően kétféle megoldás lehetséges:

ba) Jogi előírás alapján kötelező jelleggel lefolytatandó a véleményezési eljárás. Ebben az esetben a jogi előírásoknak szabályozniuk kell:

- a résztvevők, bevonandók körét (mely szervezetek, társadalmi alakzatok véleménye szükséges),
- a véleményezés jellegét és módját (milyen közreműködési joguk van a résztvevőknek, ezeket milyen formában gyakorolhatják, hogyan történik a vélemények, észrevételek hasznosítása),
- a véleményezés elmaradásának következményeit és a felelősség kérdését (mi történik, ha nem került sor a kötelezően előírt véleményezésre, s ki, hogyan viseli érte a felelősséget).

bb) A szakminiszter mérlegelése alapján kerül sor annak eldöntésére, hogy bevonja-e az érintett érdekszervezeteket vagy sem, illetve a bevonásnak milyen módját választja. Ebben az



esetben döntő jelentősége van a mérlegelési szempontoknak, különösen akkor, ha a szakminiszter nem alkalmazza a véleményezési eljárást.

Az érdekszervezeteknek ebben a fázisban való bevonása - már a tervezet kidolgozásakor is - lehetőséget ad a differenciált érdekek markánsabb megjelenítésére, a különböző törekvések ütköztetésére, a kompromisszum-keresésre, és az esetleges konszenzus elérésére. Ez természetesen miniszteriális szinten is feltételezi a szakmai információs-kommunikációs csatornák létét, fejlettségét és működését.

c) További véleményezési formát jelenthet a társadalmi-szakmai viták<sup>33</sup>/ alkalmazása. A társadalmi-szakmai viták az érintetteknek a döntéselőkészítésben (az alternatívák kimunkálásában) való közvetlen részvételét jelenti, tehát alkalmazása a miniszteriális tervezet kidolgozása után, de még a kormányelőterjesztés szakaszát megelőzően indokolt. Társadalmi-szakmai vitáról akkor lehet beszélni, ha a törvényhozói döntés által érintetteknek, mint résztvevőknek, lehetőségük van véleményük szabad kifejtésével, álláspontjuk ismertetésével és más álláspontokkal való ütköztetéssel az életviszonyaikat érintő törvényi döntést érdemben befolyásolni, azaz álláspontjukat részlegesen vagy teljesen érvényre juttatni. A társadalmi-szakmai vita nem helyettesítheti a tárgyalásos érdekegyeztetés fórumait, de segíthet tisztázni - mégpedig szélesebb körben, kevésbé kötött formában és többszemponútú megközelítést biztosítva - a szabályozási tárgyhoz kapcsolódó megoldások tartalmát, az egyes alternatívák mellett és elleni érveket - ami jelentős többletinformációt biztosít a döntésben résztvevők számára -, továbbá az érintettek reakcióját, a döntés várható következményeit, azaz a szabályozás akceptálásának fokát.

A társadalmi-szakmai viták korlátozott volta abból adódik, hogy az ennek során elhangzott javaslatok kiválogatásának szempontjait és felhasználásuk módját a törvényelőkészítő (a tervezetet megfogalmazó) szerv - gyakran önkényesen - határozza meg, továbbá a vitában résztvevők köre, valamint részvételük módja spontán és eshetőleges. Mégis, e véleményezési forma igénybevétele - természetesen a tervezett törvényi szabályozás tartalmától, az érintettség körétől függően - elsősorban akkor indokolt, ha hosszabb távon ható, alapvető intézmények szabályozását jelentő, esetleg a társadalmat megosztó tervezetről szakmai, politikai, technikai jellegű észrevételek, javaslatok begyűjtése szükséges.

A társadalmi-szakmai vita lefolytatásának előfeltétele a törvénytervezet nyilvánosságra hozatala, az érintettekkel való megismertetése, továbbá az elhangzó észrevételek és javaslatok összegyűjtésének biztosítása. Az ehhez igénybe vehető kommunikációs csatornák közül megemlíthetők a szakmai fórumok, tanácskozások, amelyeken a tervezetek készítői rögtönzött válaszokat is adhatnak az elhangzott véleményekre, de fontos

szerepet játszhat a média is, amely részben alkalmas a javaslatok közvetítésére. Megemlíthető még a tervezet készítőihez közvetlenül, legtöbbször informális úton eljuttatott vélemény.

d) Már a parlamenti eljárást megelőző szakaszban is - elsősorban a véleményezési eljárás során - felvetődik a szakértők alkalmazásának kérdése. A szakértők szerepe a törvények előkészítésében a szakmai szempontok erősítését garantálhatják, természetesen attól függően, hogy milyen szakértőkről, és az előkészítő eljárás mely szakaszáról van szó. A szakmai szempontok növelése érdekében azonban a törvényelőkészítés során feltétlenül meg kell teremteni a szakértői részvétel intézményesített fórumait.

A szakértők intézményesített formában történő bekapcsolására a minisztériális szakban<sup>34/</sup> leginkább az illetékes szakminisztériumhoz, (esetleg az igazságügyminisztériumhoz) kapcsolódó ún. tanácsadó testület látszik alkalmasnak. Az ún. tanácsadó testületekben összegyűjthetők a minisztériumok, a(z ellenzéki) pártok, az érdekszervezetek és társadalmi alakzatok, a végrehajtási szakemberek és az esetleges ún. független tudományos szakértők. A testületi fórum állandó és eseti jellegű is lehet. Állandó fórum esetében is a szakértői kör az adott törvény jellegének megfelelően kerülhet delegálásra. A testületi forma nem csak az egyes szakértői vélemények megfogalmazására alkalmas, hanem az eltérő vélemények közötti közvetítésre és a különböző álláspontok ütköztetésére is. Bár a tanácsadó testület szerepe elsősorban szakmai szempontú állásfoglalások kidolgozására alkalmas, nem hagyható azonban figyelmen kívül az egyes szakértőknek a delegálóikhoz való többé-kevésbé erős politikai, illetve érdekkötődései sem. E kötődés itt is háttérbe szoríthatja a tisztán racionális szakmai szempontokat. A szakmai állásfoglalás kitérhet a helyzetelemzésre, a szabályozás céljának és hatásának vizsgálatára, az egyes alternatívák kidolgozására, a szabályozás előnyeinek és hátrányainak felvázolására. A szakmai fórumok ugyan formálisan nem helyettesíthetik az egyes állami szerveket a törvényhozással kapcsolatos feladatok ellátásában (a tervezet elkészítésében, az egyes javaslatokról, illetve magáról a tervezetről való döntésben), de állásfoglalásuk jellegét tekintve fontos háttérinformációkat biztosíthatnak a törvénytervezetekkel kapcsolatos döntések megalapozásához. Az állásfoglalás nem köti a szakmai véleményt kérő állami szervet, de a javaslatok figyelembe vétele a szakmai szempontok miatt mindenképpen ajánlott.

e) Külön megemlíthendő véleményezési formát jelenthet a tervezet grammatikai szempontú minősítése, amely nyelvész szakemberek közreműködését tételezi fel. A tervezett szabályozás nyelvi helyességének, érthetőségének szempontjai ugyanis mellőzhetetlen tartalmi követelményeknek tekinthetők, amelyekre vonatkozóan a véleménykérés már ebben a fázisban is indokolt.<sup>35/</sup>



A véleményezési szakasz lezárását követően a **szakapparátus feladata a tervezet kormányülésre történő előkészítése, az általa javasolt formában történő végleges megszövegezése.** E véglegesnek szánt tervezet természetesen olyan alternatív megoldásokat is tartalmazhat, amelyek közötti választás kormánydöntést igényel. A kormány elé kerülő tervezet nem nélkülözheti azt az alapvető indokolást, amelynek tartalmaznia kell:

- + a szabályozás céljának rövid összefoglalását, azaz a törvényi reguláció célkitűzéseinek ismertetését;
- + a javasolt megoldás **szöveges magyarázatát**, azaz a szabályozás várható hatásának kifejtését;
- + a szóba jöhető **alternatívák ismertetését**, azaz annak részletezését, hogy a javasolt megoldás mellett még milyen lehetőségek állnak fenn; s végül
- + a szabályozás **várható költségkihatását**, azaz hogyan érinti a költségvetési kiadások és bevételek alakulását.

### 3. A kormányelőterjesztés szakasza

E szakasz alapvetően két részre osztható, amelynek konkrét lefolyása a mindenkorai szabályozásnak megfelelően zajlik.<sup>36/</sup>

a) Az első a kormány testületi ülését közvetlenül előkészítő szakasz, amelynek során - különböző döntéselőkészítő szervek (pl. kormánybizottságok, kabinetek, kollégiumok stb.) igénybevételével - további egyeztetések folytathatók le. Ezeken a fórumokon sor kerülhet a vitás kérdések tisztázására, az egyes tárcaérdekek rangsorolására, a beérkezett vélemények felhasználásáról, az ezekre való reagálásról szóló döntésre. Már ekkor megtörténhet, hogy a törvénytervezet - elégtelen előkészítés miatt - nem kerül a kormány testületi ülése elé.

b) A második a kormány testületi ülése, amelyen döntés születik a törvénytervezet további sorsáról:

- ba) az elfogadott törvénytervezet törvényjavaslat formájában a parlament elé kerül, azaz a törvényhozási eljárás új szakaszba lép;
- bb) az elutasított tervezet pedig vagy további előkészítést igényel, és így visszakerül a kidolgozási és véleményezési szakaszba, vagy lekerül a napirendről, azaz belátható időn belül a kormány nem tárgyalja újra a tervezetet.<sup>37/</sup>

### 4. A nem a kormány által kezdeményezett, illetve készített törvénytervezetek kidolgozása és véleményezése

A törvénykezdeményezés szabályozásának jellegéből adódik, hogy valamely törvényjavaslat nem a kormány, hanem más, erre jogosult által kerül benyújtásra, illetve a törvényjavaslat előkészítésére nem a kormány kap megbízást,<sup>38/</sup> de a javaslat ekkor is kidolgozott formában, konkrét szövegváltozatban kerül a parlament elé. Ezekben az esetekben szintén fennáll az a követelmény, hogy az ilyen törvényjavaslatok is kerüljenek egyeztetésre és véleményezésre,<sup>39/</sup> továbbá rendelkezzenek a kormánynak azzal az állásfoglalásával, amely - elsősorban a szabályozás indokoltságára és pénzügyi kihatásaira tekintettel - vagy



támogatja, vagy ellenzi a törvényjavaslat elfogadását. A kormánynak ez a szerepe a parlamentáris rendszerekben azért nem mellőzhető, mert **kormányzati felelősség nélkül nem lehet törvényeket alkotni.**<sup>40/</sup> Ezért a kormánynak a nem tőle származó törvényjavaslatokkal kapcsolatos előzetes állásfoglalását kötelezővé kell tenni,<sup>41/</sup> de az állásfoglalás tartalma a parlamentet jogilag nem kötheti, azaz a parlament a kormány javaslatával ellentétben is dönthet.<sup>42/</sup> Az előzetes állásfoglalás javíthatja a kormány és az öt támogató parlamenti frakció(k) közötti kapcsolatot is, ami a törvényhozás összhangja érdekében feltétlenül követelmény is.

### III. A törvényhozás parlamenti szakasza

A törvényhozás parlamenti szakasza magába foglalja a törvényjavaslat benyújtását, a javaslatról folytatott vitát és a határozathozatalt.

#### 1. A törvényjavaslat benyújtása

a) A törvényjavaslat benyújtása a **tényleges törvénykezdeményezés konkrét megnyilvánulását** jelenti: a "benyújtott" törvényjavaslat indítja el a parlamenti eljárást. A parlamenti ügyrendek a **benyújtás módjára** általában pontos előírásokat állapítanak meg. Ezek közé sorolhatók a **formai követelmények** meghatározása és a **címzett megjelölése**.

A benyújtásra vonatkozó **formai követelmények** egyúttal rögzítik a törvénykezdeményezés módját is. Általában a **törvényjavaslatot írásban** kell benyújtani, mégpedig olyan formában, hogy az alkalmas legyen a tárgyalásra és a határozathozatalra, azaz szövegében pontosan megfogalmazott javaslatról van szó, nem pedig tézisekről vagy pusztán ajánlásokról.<sup>43/</sup> A törvényjavaslatnak tehát olyannak kell lennie, hogy azt a parlament - akár változatlan formában is - a határozathozatal során törvényerőre emelhesse. Megkövetelhetők továbbá a javaslatához fűzött indokolás, illetve az előzetes vélemények, hatásvizsgálatok; ezeket szintén a parlamenti ügyrend írhatja elő. Mindezek meglétét szintén vizsgálni kell.

A benyújtás **címzettje** általában a **parlament elnöke**, akinek jogában áll a **formai követelmények vizsgálata**, és az ennek eleget nem tévő javaslat **visszautasítása**.<sup>44/</sup> Az elnök joga azonban csak a formai előírások betartásának az ellenőrzésére terjed ki, nem vizsgálhatja tehát a törvényjavaslat tartalmi kérdéseit, így - többek között - azt sem, hogy a javaslat alkotmányellenes-e, vagy sem.<sup>45/</sup> Ennek eldöntésére - a javaslatról folyó vita során - a parlament jogosult.

b) Az előírásoknak megfelelően benyújtott törvényjavaslat a parlament döntési terébe, és az itt érvényesülő eljárási szabályok hatálya alá kerül, ezért a parlamentnek, pontosabban a parlamenti szerveknek kötelességük az ügyrendi szabályok szerint

foglalkozni a javaslattal. Ennek elmaradása mulasztásos alkotmányvétséget eredményez, és alkotmánybíróági eljárást vonhat maga után.<sup>46/</sup>

A benyújtást követően a címzett kötelessége a javaslat parlamenti tárgyalásának **technikai feltételeit biztosítani**, azaz a javaslatot sokszorosítani és az illetékes bizottságoknak, illetve a képviselőknek eljuttatni.<sup>47/</sup> A javaslat benyújtása után - az egyenlőségre tekintettel - már nincs jelentősége, hogy ki volt a törvénykezdeményezés alanya,<sup>48/</sup> illetve mire irányul a javaslat: új törvény megalkotására, vagy már meglévő módosítására.

A törvényjavaslat további menete a mindenkor parlamenti döntéstől függ. A parlament ugyanis többségi döntéssel - tekintettel a törvényalkotási programra és a parlamenti munkarendre - **maga határoz arról, hogy ténylegesen mikor kerüljön sor a törvényjavaslat tárgyalására.** A törvényjavaslattal való foglalkozás tehát magában foglalja a **tárgysorozatba vétel**, illetve a **napirendre tűzés kötelezettségét**, ennek konkrét időpontjára vonatkozóan azonban csak annyi írható elő, hogy ez még az adott parlamenti cikluson belül történjen meg.<sup>49/</sup> Mivel általában jóval több törvényjavaslat kerül benyújtásra, mint amennyit a parlament adott ciklusban képes megtárgyalni, kiemelkedő jelentősége van a parlamenti munka ütemezésének, valamint az ún. **sürgős** és az ún. **kivételes eljárás** lehetőségének. Az ezekre vonatkozó előírások garanciális jelentőségűek mind a törvényhozás, mind a kormányzati munka egésze szempontjából. A törvényjavaslat benyújtásával kapcsolatban azt is hangsúlyozni szükséges, hogy a javaslat benyújtását a törvény megalkotásának időigéjére tekintettel kell megtenni.

## 2. A törvényjavaslat tárgyalása

A törvényjavaslat tárgyalásának menetét alapvetően a parlament **belső struktúrája, a tanácskozás rendje, közelebbről a plenáris ülésen és a bizottságokban folyó tárgyalás viszonya, illetve a parlament egyes szervei közötti munkamegosztás** határozzák meg. Ennek kialakítása elsősorban szabályozás-technikai kérdés, de nem hagyhatók figyelmen kívül a parlamenti hagyományok, a korábbi parlamenti gyakorlat és - tágabb értelemben - a politikai akaratképzési rendszer egésze. A tárgyalás **menetének a törvényi tartalom demokratikus és érdemi alakulását kell szolgálnia**, mégpedig a racionális vita és a szakmai-politikai döntésbefolyásolás biztosításával, továbbá azzal a céllal, hogy a javaslatról megalapozott döntést lehessen hozni. E célnak kell tehát alárendelni a tárgyalás konkrét menetének kialakítását, és az adott javaslat érdemi megtárgyalását biztosító **időkeret meghatározását.**<sup>50/</sup> A törvényjavaslat tárgyalására rendelkezésre álló idő, illetve ennek megosztása a többség-ellenzék, továbbá a plénum-bizottság viszonyában egyrészt a parlamenti munka hatékonyságát, másrészt a javaslat tartalmának alakítását



determinálhatja. A parlamenti tárgyalás időigénye a törvényhozási tervezés, a törvényhozási program objektív korlátjaként is jelentkezik.

#### a) A törvényjavaslat tárgyalásának menete

A törvényjavaslat tárgyalására - a parlamenti ügyrendnek megfelelően - több fordulóban<sup>51/</sup> (ún. olvasatban) és eltérő vitaformában (általános, a javaslat egészét érintő, illetve részletes, az általános vita során érintett részekre korlátozódó vitában) kerülhet sor.<sup>52/</sup> A fordulók és a vitaformák össze is kapcsolhatók, illetve el is választhatók aszerint, hogy az egyes parlamenti ügyrendek milyen megoldást alkalmaznak.<sup>53/</sup>

A törvényjavaslat tárgyalási menetével kapcsolatban - általános értelemben - a következő eljárást szokás alkalmazni:

aa) A törvényjavaslat tárgyalása és vitája a plenáris ülésen kezdődik, mégpedig általában a javaslat egészének indokoltságára tekintettel. A tárgyalás megnyitása után elsőként a javaslat benyújtója, illetve ennek képviselője kap szót, hogy kifejthesse álláspontját a törvénykezdeményezés szükségességével és indokoltságával kapcsolatban. A további eljárás - az ügyrendi szabályok szerint - eltérően alakulhat. Vagy azonnal megkezdődik a javaslat vitája,<sup>54/</sup> vagy döntés születik arról, hogy melyik bizottság(ok) illetékes(ek) a törvényjavaslat további, a plenáris ülésen történő vitájának előkészítésére.<sup>55/</sup>

Ha a plenáris ülésen rögtön megkezdődik a törvényjavaslat ún. első olvasatban történő általános vitája, akkor a kezdeményező után - amennyiben nem a kormánytól származik a javaslat - a kormány képviselője kap szót, aki ismerteti a kormánynak a javaslattal kapcsolatos állásfoglalását. Ezt követően, egymást váltva, a különböző - többségi és ellenzéki - frakciók képviselői (ún. "vezérszónokai") szólalhatnak fel, akik a javaslat egészével kapcsolatban ismertetik frakciójuk álláspontját. Ez utóbbi különösen a politikailag kiemelt jelentőségű törvényjavaslatok esetében fontos, mivel módot ad az átfogó politikai koncepciók - szakkérdések kapcsán történő - kifejtésére. Az általános vita során is indokolt bekapcsolni a javaslat tárgya szerint illetékes parlamenti bizottság véleményének megismerését. Ezért az illetékes bizottságnak is meg kell tárgyalnia a javaslatot.

ab) A törvényjavaslat tárgyalása és vitája során tehát a bizottsági tárgyalás mellőzhetetlen eljárási szakaszt jelent. A parlamentekben ugyanis a törvényhozási munka jelentős része a plénumból a bizottságokra tevődött át attól függően, hogy milyen - erős vagy gyenge - bizottsági rendszer került kialakításra.<sup>56/</sup> A plénum - nagyságánál és jellegénél fogva - nem képes a törvényhozás során felmerülő részletkérdésekkel foglalkozni, mivel ez azzal a veszéllyel járna, hogy az egymással szembenálló irányzatok ellentétes, elvi vitára készítő álláspontjai nem volnának markánsan megkülönböztethetők és átláthatók.<sup>57/</sup> Ezért a javaslatok bizottsági tárgyalása nagyon fontos része a



törvényhozási eljárásnak. Annál is inkább, mivel itt történik meg a plénum döntéshozatalának tényleges előkészítése, ami abban mutatkozik meg, hogy a bizottságok javaslatait a plénum nagyon gyakran teljes egészében átveszi, bár a bizottság csak ajánlás formájában terjeszti elő véleményét, ami a parlamenti plénumot jogi értelemben nem köti.

A bizottságoknak a törvényhozásban betöltött hangsúlyos szerepét az magyarázza, hogy egyrészt e testületekben jól integrálhatók a szakmai és politikai szempontok, másrészt a bizottságok jogosítványai az ajánlástól, a véleményezéstől, a módosító javaslatok szűrésén, illetve benyújtásán keresztül a törvények tényleges megszövegezéséig terjedhet.<sup>58/</sup> Mivel a bizottságok összetétele megfelel a parlamenti erőviszonyoknak, továbbá a bizottsági rendszer általában követi a minisztériumi tárcák szerinti tagoltságot, ezáltal a bizottság összetételének kialakításakor lehetőség van a "tárcarendszer" sajátosságaihoz igazított, szakértelemmel, szakmai tapasztalatokkal, vagy csak szakmai érdeklődéssel rendelkező képviselők adott bizottságba történő delegálására. A bizottságok ilyen értelmű összetétele növeli e testület szakszerűségét, és az itt folyó vita szakmai színvonalának minőségét.

A bizottságok - az ügyrendi szabályoknak megfelelően - mind az első olvasat (általános vita), mind a második olvasat (az ún. részletes vita) során kiemelkedő szerepet játszanak a törvényjavaslat vizsgálatában. Az általános vitához kapcsolódóan elsősorban a javaslat egészét, illetve a benyújtott módosító javaslatokat vizsgálják, és az így kialakított állásfoglalásukat a plenáris ülés elé terjesztik, amely dönt a második olvasat kérdésében. Az első olvasathoz kapcsolódó bizottsági közreműködés szükségessége arra az igényre vezethető vissza, hogy a plénum ne dönthessen végérvényesen a javaslat elutasításáról anélkül, hogy a bizottság a szakkérdéseket megvizsgálta volna.

ac) A bizottsági ajánlást figyelembe véve, illetve ha további hozzászólások nincsenek, a plénum lezárja az első olvasatot (általános vitát), és - amennyiben nem volt módosító javaslat - dönt a törvényjavaslat további sorsáról: vagy elfogadja azt, és így a törvény létrejön, vagy pedig átdolgozás végett - határidő megjelölésével - visszaadja az előterjesztőnek. Az előterjesztő az átdolgozott javaslatot újra benyújthatja, mégpedig általában a benyújtásra vonatkozó általános szabályok szerint. Ha az előterjesztő a megjelölt határidőt elmulasztja, javaslatát visszavontnak kell tekinteni.<sup>59/</sup>

ad) Ha a törvényjavaslathoz az első olvasat (általános vita) során módosító javaslatok érkeztek, a plénum - a bizottsági ajánlásokat figyelembe véve - dönt a második olvasat (részletes vita) szakaszáról.

A módosító javaslatok benyújtásának lehetősége a törvényhozás parlamenti szakaszának lényeges és mellőzhetetlen intézménye, amely nélkül nem képzelhető el érdemi vita és demokratikus törvényalkotás. A módosítási jog kapcsán két szempontot indokolt mindenképpen figyelembe venni:

+ A módosító javaslatokkal legyen lehetőség a törvényhozás során a szabályozási korrekciók elvégzésére, amely egyrészt a megalkotandó törvény szakszerűségét és pontosítását szolgálja, másrészt lehetőséget ad az előterjesztőhöz képest eltérő - politikai és szakmai - megfontolások bemutatására, ezáltal bizonyos szabályozási alternatívák felvetésére.60/

+ A módosító javaslatok ne húzzák el a törvényjavaslat tárgyalását, ne terheljék túl a parlamenti munkát, azaz ne bizonyulhassanak obstrukciós eszköznek, ezért a módosítások bizonyos korlátozása elengedhetetlen.61/

Módosító javaslat benyújtására - az egyenlőségre tekintettel - a törvénykezdeményezésre jogosultaknak indokolt lehetőséget adni.62/ Ez a rendelkezés ismét hangsúlyozottan veti fel a kezdeményezési jog szabályozásának fontosságát, mivel ez egyúttal a módosító javaslatok benyújtásának korlátját is jelenti. A módosító javaslatok időbeli korlátját az egyes olvasatokhoz való kapcsolásuk jelenti: a javaslat egészével összefüggésben általában az első olvasat (az általános vita) lezárásáig nyújtható be módosítás, míg a második olvasat (részletes vita) során már csak a módosításokkal érintett részekhez lehet újabb módosító javaslatokat benyújtani, ún. kapcsolódó módosító javaslatok formájában.63/ A formai követelmények előírásával szintén korlátozhatók, illetve részben kiszűrhetők a megalapozatlan, ötletszerű módosítások.64/ További korlátozást tesz lehetővé a bizottságoknak az egyes módosító javaslatokkal kapcsolatos állásfoglalása, amely előzetes véleményként a plénum számára értékelő "szűrést" végez, és megkönnyíti a plenáris ülésen való határozathozatalt.65/

ae) Ha a parlamenti döntés következtében a második olvasat (a részletes vita) megtartásával folytatódik a törvényjavaslat tárgyalása, akkor már csak azokról a részekről folyhat a parlamenti vita, amelyekhez az első olvasat során módosító indítványok érkeztek. A parlamenti bizottságok szerepe a második olvasat megkezdése előtt, illetve alatt is kiemelkedő, sőt a bizottsági munka általában ebben a fázisban a legnagyobb, mivel a módosító javaslatokról, illetve az ezekhez kapcsolódó további módosításokról is véleményt nyilvánítanak, és ezt bizottsági ajánlásként szintén a plénum elé terjesztik. A plenáris ülésen tehát a módosítások és a bizottsági ajánlások együtt képezik a vita tárgyát.66/

af) A részletes vita lezárása után a módosításokkal érintett rendelkezések feletti szavazás következik. Ezt megelőzheti a törvényjavaslat előterjesztőjének, illetve a kormánynak a nyilatkozata arról, hogy mely módosításokkal ért egyet.67/ A módosító javaslatokról történő szavazás lezárását követően kerül sor a parlamenti határozathozatali szakaszra, az ún.



zárószavazásra, amely előtt - a törvény jogrendszerbe való illeszkedése, illetve a törvénytövege koherenciázavarainak elkerülése érdekében - biztosítható ún. záró vita lefolytatása is.68/

**b) A bizottságok szerepe a törvényjavaslat tárgyalásában**

ba) A törvényjavaslat tárgyalásában való bizottsági közreműködés a javaslat, illetve az ehhez kapcsolódó módosító indítványok bizottsági ülésen történő napirendre tűzésével kezdődik, és a plénum számára megfogalmazott ajánlás elfogadásával végződik.

Ahhoz, hogy a bizottság az ajánlását kialakíthassa, fontos a bizottsági tárgyalás és határozathozatal szabályainak egyértelmű megállapítása és rögzítése, különösen a bizottsági munka tervezésére, a bizottsági tárgyalás előkészítésére, a bizottság napirendjének megállapítására, a vitában való részvételre (a tagok és meghívottak közreműködésére), valamint a döntéshozatalra vonatkozóan. E szabályokat részben a parlament ügyrendje, részben maga a bizottság állapítja meg. A bizottsági munka színvonalát jelentős mértékben befolyásolhatja a parlamenti szakapparátus igénybevételenek lehetősége, továbbá a bizottság titkárságának előkészítő tevékenysége,69/ de nem mellékes a bizottság működéséhez szükséges anyagi, pénzügyi és technikai eszközök mennyisége, illetve minősége sem. A parlamenti szakembergárdával összefüggésben mindvégig szem előtt kell tartani azt az elvet, hogy a parlament hivatali szerveiben dolgozó igazgatási, és egyéb - pl. kifejezetten a törvényhozást segítő tudományos szakapparátus - szakembereinek alkalmazási lehetősége során a pártpolitikai semlegesség betartása alapvető követelmény, azaz szerepük nem jelentheti egyes politikai szándékok törvényi rendelkezésekre való direkt átültetését, csak e szándékok szakmai szempontú megfogalmazásának segítségét.

bb) A bizottságok a törvényjavaslatok, illetve az ehhez fűzött módosítások kapcsán általában az alábbi kérdéseket vizsgálják:70/

- A törvényjavaslat indokoltságát, azaz a bizottsági ülésen újra lehetőség és alkalom kínálkozik annak felülvizsgálatára, hogy szükség van-e egyáltalán az adott kérdésben törvényi szabályozásra, és ha igen, a javaslatban foglaltak alkalmasak-e a kitűzött szabályozási célok elérésére.

- A törvény személyi, időbeli és pénzügyi végrehajthatóságát, továbbá várható társadalmi és gazdasági hatásait, a szabályozás költségeinek és hasznának, várható eredményének mérlegelését, különös tekintettel a költségvetési szempontokra.

- A törvényjavaslat jogrendszerbe való illeszkedését, az alaptörvénnyel való összhangját, továbbá a szabályozás koherenciáját, elsősorban nyelvhelyességi és szerkesztési szempontból.



A bizottságnak - véleménye és döntése kialakításához, amennyiben nem pusztán a politikai szándékok és akaratok megismétlésére kíván szorítkozni, hanem szakkérdésekben is állást akar foglalni - lehetővé kell tennie a szakkérdésekkel foglalkozó személyek (szakértők, tanácsadók, érdekszervezeti képviselők, minisztériumi szakemberek stb.) bizottsági ülésen - lehetőleg tanácskozási joggal - történő közreműködését.

A törvényjavaslat bizottsági ülésen történő tárgyalása a minisztériumi szakapparátus képviselői nélkül - különös tekintettel az illetékes tárca törvényelőkészítéssel foglalkozó szakembereire - értelmetlen volna, mivel a szabályozás szakmai megalapozásáról, a szükséges kormányzati egyeztetések lefolytatásáról, az előkészítés során született kompromisszumokról leginkább ők adhatnak megfelelő felvilágosítást. A bizottság jogilag nem kötött a miniszteriális szakapparátus véleményéhez és javaslataihoz, ugyanakkor a törvény szakmai megalapozása miatt ezeket nem is hagyhatja teljesen figyelmen kívül. Szintén a törvény szakmai megalapozását szolgálja, továbbá a miniszteriális szakapparátussal szakkérdésekben való vitaképességet növeli a törvényjavaslattal érintettek, illetve a parlamenti pártfrakciók szakértőinek a bizottsági ülésen történő közreműködése. Ezért rendkívül fontos, hogy ezt a lehetőséget a jogi szabályozás is biztosítsa.<sup>71/</sup>

bc) Az érdekszervezeteknek a bizottsági munkában való részvételével kapcsolatban több megoldás ismert. Ezek közül kettőt mindenképpen indokolt kiemelni:

- A törvényjavaslattal érintettek érdekszervezeteinek bevonásával kapcsolatban alkalmazható az ún. "hivatalból való részvétel" elve, azaz egyes, kiemelkedően fontos érdekszervezetnek a bizottsági ülésen való kötelező részvétele,<sup>72/</sup> mint az érdekszervezeti közreműködés egyik intézményes megoldási lehetősége. Ezeknek az érdekszervezeteknek a preferált helyzete az általuk képviseltek rendkívül nagy számára, vagy társadalompolitikai szempontból meghatározó jelentőségére vezethető vissza. Azért, hogy részvételük ne tegye parttalaná a bizottsági munkát, a szabályozásban - tartalmi szempontból - konkretizálni kellene azokat a törvényjavaslatokat, amelyek tárgyalásakor a jelenlétük feltétlenül megkövetelt.

- Szintén alkalmazott eljárás lehetne az ún. bizottsági meghallgatás intézménye, amely a bizottsági ülésen biztosítja, hogy a törvényjavaslattal összefüggésben a meghívott érdekszervezetek véleményt nyilváníthassanak, kifejthessék álláspontjukat. Ebben az esetben általában a bizottságok dönthetnek arról, hogy mikor, milyen érdekszervezetek részvételét tartják indokoltnak.<sup>73/</sup>

- Az érdekszervezetek részvételével kapcsolatban kell utalni az ún. parlamenti "lobbilistára" is, amely azoknak az érdekszervezeteknek a jegyzékét jelenti, amelyeket a bizottságok az üléseikre meghívhatnak.<sup>74/</sup> A jegyzékbe történő felvétel

jelentőségét az adja, hogy ezáltal jobban átláthatóvá válik a törvényhozásban közreműködők képviseleti szerepe, az, hogy mely érdekszervezetek kikernek a nevében és érdekében léphetnek fel, illetve a bizottságok kiket hívjanak meg az üléseikre.

Az érdekszervezetek parlamenti szakaszba való bekapcsolása nem helyettesíti a törvényelőkészítésben való közreműködésüket, ugyanakkor egyrészt - garanciális szempontból - további részvételi lehetőséget teremt a törvényi tartalom befolyásolására, másrészt a bizottsági - és ezen keresztül a plenáris - döntés megalapozottabb meghozatalát szolgálja. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy az érdekszervezeti részvétel csökkentheti és részben helyettesítheti az érdeklobbizás - mint érdekérvényesítési forma - sokszor csak sejthető, de nem átlátható jellegét. Az érdekszervezetek bizottsági közreműködése tehát fokozza a törvényhozás nyilvánosságát, jóllehet a parlamenti bizottsági munka komplikáltsága és időigénye az érdekszervezeti részvétel miatt megnövekszik. Ennek ellensúlyozását a bizottsági ülések adminisztratív-technikai, illetve politikai - frakciós szintű - előkészítésének javításával, a tárgyalási szabályok egyértelművé tételével (a kérdések és hozzászólások korlátozásával), valamint a bizottsági határozathozatal gyorsításával lehet elérni.

A bizottsági ajánlás kialakítása a többségi elv alkalmazásával történik, de garanciális szempontból lehetőséget kell adni a kisebbségi vélemények plénumon való megjelenítésére is.<sup>75/</sup>

A bizottságoknak a törvényjavaslat tárgyalásában betöltött szerepével összefüggésben külön is kiemelés érdemel a kifejezetten törvényhozással foglalkozó állandó bizottság rendeltetésének és működésének vizsgálata. A parlamenti ügyrendek általában előírják a törvényelőkészítéssel foglalkozó bizottság kötelező létrehozását,<sup>76/</sup> amely minden törvény megalkotásában részt vesz. Ennek indoka, hogy a parlamenti törvényhozás megköveteli a törvényalkotással foglalkozó olyan szakbizottság létét, amely általában jogászokból áll, és feladata, hogy a jogrendszer koherenciájára tekintettel véleményezze a megalkotandó törvényeket, mintegy előzetes alkotmányossági normakontrollt gyakorolva.<sup>77/</sup>

A törvényjavaslat bizottsági tárgyalásával összefüggésben a bizottságok közötti koordinációt is biztosítani kell.<sup>78/</sup> További követelményt jelent a bizottsági munka időigényének optimális meghatározása, amelyet a plenáris ülés és a bizottsági tárgyalás viszonya behatárol.

### c) A frakciók szerepe a törvényjavaslat tárgyalásában

ca) A frakcióknak a törvényjavaslat tárgyalásában betöltött szerepét<sup>79/</sup> alapvetően meghatározzák a frakciók politikai céljai és törekvései, a frakciók belső felépítése és működése, illetőleg a tevékenységüket szabályozó ügyrendi előírások.<sup>80/</sup>



Adott frakció politikai céljai és törekvései visszavezethetők a parlamentben elfoglalt helyzetére, azaz arra, hogy a parlamentben többségi, vagy a kisebbségi (ellenzéki) pozíciót foglal-e el. Míg a többségi frakcióhoz tartozás következtében a kormány törvényhozási politikájával és programjával, továbbá konkrét törvényjavaslataival kapcsolatban a támogató jelleg a domináns, addig a kisebbségi frakciók esetében elsősorban a kritikai, a kontroll- és az alternatívaképző funkció szempontjai a meghatározóak. Nagy jelentősége van annak is, hogy valamely frakció mennyire képes politikai céljaival és törekvéseivel szinkronba hozni a törvényjavaslat tárgyalásakor felmerülő szakmai szempontokat. Bármennyire megalapozott is szakmailag az adott törvényjavaslat, végső soron a politikai érdekek és törekvések dominanciája ezt figyelmen kívül hagyhatja. Ennek negatív következményei nagyon sokszor a törvény végrehajtásakor derülnek ki, és ez ekkor már csak újabb törvényhozási eljárással korrigálható.

A frakciók a párjuk parlamenti képviselőjét látják el, ezért alapvető megbízatásuk, hogy a parlamentben kifejezésre juttassák pártjuk politikáját. E megbízatásuk teljesítését azonban a frakción belüli - a frakcióülésen, a frakció vezetésében és a frakció belső tagolását jelentő egyes szervezeti egységekben folyó - akaratképzési mechanizmuson keresztül végbemenő, és döntéshozatallal végződő folyamat során valósítják meg. Az egységes frakcióálláspont kialakításának célja, hogy az így hozott döntéseket a parlamenti határozathozatal során érvényesítsék, azaz a parlamenti fórumokon ennek megfelelően döntsenek, biztosítva pártjuk cselekvőképességét a parlamentben.

cb) A frakció maga alakíthatja ki belső tagolódását, azaz szervezeti felépítését, mégpedig általában létszámától és az alkalmazott munkamódszerétől függően, de természetesen meghatározó szerepe van ebben a párt állapotának, nagyságának, belső demokráciájának, anyagi helyzetének, szakértői háttérének stb. is,<sup>81/</sup> és az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a frakciók számára a parlamenti ügyrendben rögzített keretek külső adottságként jelentkeznek. Célszerű, hogy a frakció belső tagolódása egyrészt kövesse a parlament bizottsági rendszerét, másrészt biztosítsa a frakción belüli vélemény- és akaratképzés egységét, valamint a frakció döntéseinek gyors, megalapozott és demokratikus meghozatalát.

A bizottsági rendszerhez igazodó frakciótagoltság azt biztosíthatja, hogy a frakción belül alakított egyes munkacsoportokban olyan tagok vegyenek részt, akik szakmai képzettségük vagy gyakorlati tapasztalataik alapján képesek az adott parlamenti bizottságban a szakmai vitában is részt venni, és a bizottsági ülésen a tárgyalásra kerülő törvényjavaslat szakkérdéseiben állást foglalni. Ennyiben a frakcióknak a törvényhozásban játszott szerepét a bizottsági rendszer sajátosságai is alakítják. A bizottsági rendszerhez igazodó frakciótagoltság egyúttal megköveteli, hogy a különböző, adott frakción belüli munkacsoportok mind egymással, mind a



frakcióvezetéssel folyamatosan élő munkakapcsolatban legyenek, továbbá a frakcióülésen olyan előzetesen egyeztetett döntési javaslatokat terjesszenek elő, amelyek lehetővé teszik a frakció együttes álláspontjának mielőbbi kikristályosítását, és a továbbiakban közösen képviselendő frakciódöntés meghozatalát. Ennek jelentősége elsősorban a törvényjavaslat elfogadásakor, a parlamenti határozathozatalnál mérhető.

cc) A törvényjavaslat parlamenti bizottsági üléseken folyó tárgyalását általában a frakció illetékes munkacsoportjának tanácskozása kíséri. A bizottsági munka hatékonysága tehát annyiban függ az egyes frakciók előkészítő tevékenységétől, amennyiben a bizottsági ülésen részt vevő frakciótagok egyeztetett állásponttal érkeznek, megkönnyítve ezzel a bizottsági vitát és a határozathozatalt. A frakciók képviselőinek, mint bizottsági tagoknak a szereplése így eleve behatárolt, és az általuk képviselt javaslatok, megoldási alternatívák nem ötletszerű felvetések, hanem az adott frakció álláspontját juttatják kifejezésre.

Adott törvényjavaslat tárgyalása során a frakción belül természetesen megjelenhetnek olyan területi, kisebbségi, illetve konkrét szervezeti vagy lobbierdekek is, amelyeket elsősorban a frakció érdek- és akaratképződési folyamatban szükséges artikulálni és integrálni. Alapvetően a frakciókon belüli érdekegyeztetési mechanizmusok jellegétől függ, hogy ezek ténylegesen milyen mértékben befolyásolják adott törvényjavaslat tartalmát, de ezek az érdekek könnyen frakciók közötti egyeztetések tárgyai is lehetnek. Bár az ilyen jellegű, frakciók közötti együttműködés valószínűsége a parlamentáris rendszer logikája miatt csekély, mindenképpen jelzi, hogy a törvényhozás során nem kizárólagos a frakcióelv szerinti tárgyalási és döntéshozatali eljárás.

A frakciók adott törvénnyel kapcsolatos politikai és szakmai álláspontjuk kialakításához, a különböző szempontok összhangba hozatala érdekében - a parlamenti bizottsághoz hasonlóan - alkalmazhatnak szakértőket, illetve tanácsadókat, tarthatnak ún. meghallgatásokat, amelyek biztosíthatják az érdekszervezetek és társadalmi mozgalmak frakción keresztüli bekapcsolódását a törvényjavaslat parlamenti tárgyalásába. Ez a megoldás lehetővé teszi, hogy az érdekszervezetek és társadalmi mozgalmak ne csak a törvénytervezet készítésekor fejthessék ki álláspontjukat, hanem - ha csak áttételesen is, de - folyamatosan részt vehessenek a törvényi tartalom alakításában, és saját törekvéseiket a parlamenti tárgyalás során módosuló törvényjavaslattal kapcsolatban is kifejthessék.

#### **d) A parlamenti képviselők szerepe a törvényjavaslat tárgyalásában**

Az egyes képviselőknek a törvényjavaslat tárgyalásában játszott szerepét - jogi értelemben - a parlament ügyrendje határozza meg. A pártfrakciók által uralt parlamentben - a parlamenti munka

hatékonysága, a döntéshozatal racionalizáltsága érdekében - a képviselői szabadság nagymértékben korlátozott, ami az egyéni képviselői jogok - különösen az önálló indítványozási és felszólalási jogok tekintetében - jelentős szűkítésében nyilvánul meg. A modern parlament működik, nem adhat teret a képviselők - közvetítő mechanizmusok nélkül - közreműködésének. Emiatt az sokszor egyéni ambícióit szolgáló - tartozó képviselők esélye és ún. "független", frakcióhoz nem tartozó képviselők esélye és lehetősége a törvényi tartalom alakításában rendkívül csekély.

Természetesen nem kizárt, hogy a képviselők a frakciókon belüli érdek- és akaratérvényesítési mechanizmus mellett - amennyiben erre a parlamenti ügyrend lehetőséget ad - egyéb olyan képviselői csoportokat alakítsanak, amely - éppen együttes fellépésük következtében - alkalmas a parlamenti döntés befolyásolására. Az ilyen ún. képviselői lobbik előnye a pártok által fel nem vállalt - vagy nem megfelelően kezelt - érdektörekvéseknek a parlamenti térben való megjelenítésében jelölhető meg.<sup>82/</sup> Hátrányként jelentkezik viszont az ilyen jellegű érdekek nem kellő politizációja - amely a törvényi alternatívák összemérhetőségének és a szabályozás koherenciájának zavarához vezethet -, illetve a törvényjavaslat leszavazása, amely - végső soron - a törvény létrejöttét akadályozza meg.

### 3. A döntéshozatal

a) A parlamenti munka hatékonyságát nagymértékben befolyásolja a törvényjavaslat elfogadására vonatkozó határozathozatali eljárás szabályozása. A törvényjavaslatról való döntéshozatal - eljárási szempontból<sup>83/</sup> - az ügyrendben megállapított határozathozatali szabályoktól és a javaslat tárgyalásának menetétől függ. Ez utóbbi szerint a törvényjavaslat elfogadására sor kerülhet:

aa) az általános vita lefolytatása után, amennyiben módosító indítványok benyújtására nem került sor;

ab) a részletes vita lefolytatását követően a módosító indítványokról történő határozathozatalkor, amennyiben a módosításokról való döntés lezárása a törvény elfogadását jelenti; és végül

ac) ún. zárószavazás alkalmazásával, amely lehetővé teszi a törvényjavaslat egészének áttekintését, a módosítások következtében esetleg felmerült koherenciazavarok kiküszöbölését, majd a teljes szövegről való végső döntést.<sup>84/</sup>

b) A döntéshozatali szabályok között kiemelt jelentősége van az alábbiaknak:<sup>85/</sup>

ba) adott törvényjavaslat elfogadásához szükséges határozatképesség (kvórum) rögzítése;

bb) adott javaslat elfogadásának eredményességét jelentő arány (kvóta) megállapítása;



bc) a szavazás módjának - nyílt, titkos, név szerinti szavazás - előírása.

c) A törvényjavaslatról való szavazás - amennyiben az előírt szabályoknak megfelelően történt, és a parlament a javaslatot elfogadta - a törvényhozás parlamenti szakaszának lezárását eredményezi. Ez azt jelenti, hogy a törvény tartalmi változtatására már csak új parlamenti eljárás lefolytatásával kerülhet sor, azaz új törvényhozási szakasznak kell kezdődnie.<sup>86/</sup>

A parlamenti döntéshozatal lezárása után a parlament elnöke aláírásával igazolja, hogy a törvényhozás parlamenti szakasza az alkotmányi és jogi előírásoknak megfelelően történt meg, és az eszerint alkotott törvény kihirdethető. Ennyiben a parlament elnökének aláírása a törvényhozási eljárás mellőzhetetlen mozzanatának tekinthető.<sup>87/</sup> A parlament elnöke az aláírt törvényt a kihirdetésre vonatkozó szabályoknak megfelelően az erre illetékes szervnek továbbítja. Ez az aktus a külső törvényhozási eljárás utolsó fázisának kezdetét jelenti.

#### IV. A törvényhozási eljárás befejező szakasza

A törvényhozási eljárás befejező szakaszát a szakirodalomban általában a kihirdetéssel szokás jelölni,<sup>88/</sup> amelyen belül megkülönböztetik a promulgáció (hitelesítés) és a publikáció (hivatalos megjelentetés, vagy szűkebb értelemben felfogott kihirdetés) mozzanatát.<sup>89/</sup>

A törvényhozási eljárás integráns alkotórészét jelentő promulgáció és publikáció állami aktus. Ennek alapvető szabályait - tekintettel a kérdés jelentőségére - az alkotmányok határozzák meg azáltal, hogy nevesítik a kihirdetésre jogosult állami szervet, amely a parlamentáris kormányzati rendszerekben általában az államfő.<sup>90/</sup>

##### 1. A promulgáció

a) A promulgáció, mint az államfő által gyakorolt hitelesítés a törvény okmányjellegének hangsúlyozására hivatott, és azt dokumentálja, hogy a törvényi tartalom alakulását nem befolyásoló, semleges államhatalmi ágként funkcionáló, a pártok felett álló államfő aláírásával a parlamenti többség által elfogadott törvény az állam törvényévé válik, azaz a továbbiakban azoknak is respektálniuk kell a törvény rendelkezéseit, akik egyébként kibocsátását elutasították.<sup>91/</sup> A parlamentáris kormányzati rendszerben alapvetően ez indokolja a törvény államfő általi aláírásának szükségességét. A promulgáció természetesen jelenti a törvénytörzveg valódiságának, autentikusságának további igazolását is.<sup>92/</sup>



Az államfő a hitelesítéskor önálló mérlegelési jogot gyakorol abban a tekintetben, hogy a parlament által elfogadott törvény alkotmányossága mind eljárási, mind tartalmi vonatkozásban fennáll-e. Kétség esetén az államfőt - az alkotmányi szabályozásnak megfelelően - különböző jogosítványok illethetik meg, amelyek közül két megoldás mindenképpen kiemelendő:

- Az államfő által gyakorolható szuszpenzív (felfüggesztő) vétő alkalmazása, amely a promulgáció előtt lehetővé teszi, hogy az államfő a törvényt - észrevételeivel együtt - visszaküldje a parlamentnek megfontolás végett.<sup>93/</sup> A parlament újabb döntését követően<sup>94/</sup> az államfő köteles a törvényt aláírni és kihirdetni.

- Az államfő az alkotmánybíráskodást végző szervhez fordulhat annak érdekében, hogy az adott törvény, illetve annak valamely rendelkezése nem alkotmányellenes-e. Ha az alkotmánybíráskodást végző szerv alkotmányellenességet állapít meg, az államfő az aláírást megtagadja, és a törvényt a parlamentnek visszaküldi, mivel az alkotmányellenességet a parlament köteles megszüntetni.<sup>95/</sup>

b) Az államfő által gyakorolt promulgáció tehát nem csak jogosultság, hanem államfői kötelezettség is, azaz - a fenti eseteken kívül - az államfő köteles a törvény hitelesítésére. Erre vonatkozóan bizonyos formai követelmények is meghatározhatók:

- az államfő saját kezű aláírása, és a hitelesítés helyének és idejének a törvénytörvény szövegen való megjelölése;

- a törvény ún. hitelesítési záradékkal való ellátása, amely a törvény okirati jellegét is kiemeli.

A hitelesítési záradék azonban semmiképpen sem jelentheti a törvény szűkebb értelemben felfogott kihirdetését, mivel ez utóbbi csak akkor következhet be, ha a hiteles törvénytörvény szöveg mindenki számára hozzáférhetővé válik, azaz a kihirdetésnek a törvény megismerésének lehetőségét kell biztosítani.<sup>96/</sup>

## 2. A publikáció

a) A törvény publikálása - azaz a szűkebb értelemben felfogott kihirdetése - a parlament által elfogadott és az államfő promulgációjával ellátott törvénynek olyan hivatalos formában történő nyilvánosságra hozását jelenti, amely a kihirdetésre rendelt (hivatalos), rendszeresen megjelenő (kurrens), és mindenki számára hozzáférhető publikációs orgánumban történik.

Az előírt formában történő kihirdetés a törvény mellőzhetetlen érvényességi kelléke, mivel a kihirdetés jelenti a törvény jogi létezésének kezdetét, és egyúttal hatályosságának előfeltételét. A törvényhozási eljárás végső célja tehát nem csak az adott törvény parlament általi elfogadásában jelölhető meg, hanem a törvény érvényesülésében, a törvényi rendelkezések hatályossá

válásában, ami az érvényesség fennállásához viszonyítva értékelhető,97/ azaz csak a megfelelően kihirdetett törvény lehet hatályos.

b) A kihirdetési eljárás összetett problémára utal, mivel felveti:

- a kihirdetésre jogosult szerv és tevékenysége konkrét meghatározását, továbbá
- a tényleges kihirdetés megvalósulását, valamint
- a kihirdetés időpontjával kapcsolatos komplikációkat.

ba) Az államfő, mint a törvény kihirdetésére jogosult szerv a promulgációval egyúttal a kihirdetésről is rendelkezik, azaz az általa aláírt törvény kihirdethető. A promulgáció egyúttal tehát a kihirdetésről történő államfői rendelkezés, parancs, amelyet a törvény hivatalos lapban történő megjelentetésére kötelezettnek végre kell hajtania.98/

bb) A tényleges kihirdetés megvalósítójának a hivatalos lap szerkesztésével megbízott szerv tekinthető,99/ amelynek tevékenységére vonatkozóan fontos olyan garanciális szabályok megalkotása, amelyek ellenőrizhetővé és számonkérhetővé teszik az államfői rendelkezés meghatározott idő alatti teljesítését.100/

bc) A kihirdetés pontos időpontjának meghatározása rendkívül fontos egyrészt a törvény érvényességének - és az ehhez viszonyított időbeli hatályának - megállapítása, másrészt az utólagos normakontroll gyakorolhatósága szempontjából. A kihirdetés időpontja a hivatalos lapban való megjelentetés, azaz a hivatalos lap kiadásának napja. A kihirdetés fogalma azonban magában foglalja a törvény mindenki által történő megismerhetőségének lehetőségét, ami - elsősorban a hivatalos lap terjesztéséhez szükséges idő miatt - a kiadáshoz képest több napos késést jelenthet. Az ebből keletkező komplikációk áthidalására több megoldás lehetséges:

- Megkülönböztethető a formális és materiális publicitás fogalma, ami szerint az első a hivatalos lap kinyomtatásával egyezik meg, míg a második a "ténylegesen és általánosan ismertté válással".101/ Ez utóbbi akkor következik be, ha a törvény által érintettek többségének, és ezáltal a lakosság reprezentatív részének reális lehetősége van a törvényt szöveg megismerésére,102/ és a törvény kihirdetését ehhez a materiális publicitáshoz kötik.

- A gyakorlatban azonban sokkal inkább alkalmazhatónak látszik az a megoldás, hogy a hivatalos lap megjelenésének napját az átlagos terjesztési időt figyelembe véve határozzák meg, azaz a lap megjelentetésének dátumát a tényleges kinyomtatáshoz képest egy későbbi időpontban rögzítik.103/ Ennek az ún. "átfutási időnek" a hossza a törvényhozási folyamat más szakaszainál megtakarítható.

- A probléma elkerülésére alkalmazható megoldásnak tűnik az is, ha törvények hatálybaléptetésére sohasem a kihirdetésük napján kerül sor, hanem azt követően pl. csak egy hét múlva. E generális szabályként elfogadott megoldás esetén a törvényhozási eljárás során a kihirdetés és az időbeli hatály viszonya előre kalkulálható, rendkívüli - sürgős vagy halaszthatatlan - esetekre pedig kivételes szabályok állapíthatók meg.

### Jegyzetek

1/ Vö. F. Ossenbühl: Verfahren der Gesetzgebung. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (szerk. J. Isensee és P. Kirchhof) III. kötet, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1988. 352-354. o.

2/ Annak eldöntése, hogy az alaptörvény milyen részletességgel szabályozza a törvényalkotás kérdéseit, a mindenkori alkotmányozó akaratától függ. A jogalkotási kompetenciák körülhatárolása az alkotmány minimális szabályozási tartalmához sorolandó. Garanciális szempontból indokolt az is, hogy az alaptörvény rendezze a törvényhozás és a rendeleti jogalkotás viszonyát, a kivételes jogalkotás szabályait, valamint a kizárólagos törvényhozási tárgykörök meghatározását és a törvényhozás alapvető szabályait: a kezdeményezési jogot, a döntéshozatali eljárást (mikor milyen többség szükséges) és a kihirdetés feltételeit.

3/ Ez azt is jelenti, hogy a mindenkori parlament alakuló ülésén dönt saját ügyrendjéről, még ha ez - bejáratott működés esetén - csak formális jellegű, azaz a korábbi ügyrend megerősítésében merül ki. Ennél lényegesebb, hogy az alkotmány a parlament működésére vonatkozóan is tartalmazzon olyan garanciális szabályokat, amelyeket a mindenkori többségnek is tiszteletben kell tartania, azaz ne változtathassa meg tetszése szerint az ügyrendet. A parlamenti autonómiának tehát az alkotmányi keretek között kell maradnia.

4/ A magyar megoldás az, hogy az Országgyűlés határozatban állapítja meg a Házzsabályt. A hatályos jog szerint (1987. évi XI. törvény - a továbbiakban Jatv. - 46.§ /1/) határozatban a saját működés, illetőleg az irányított szervek feladatai állapíthatók meg, ezért a Házzsabály - mai formájában - nem alkalmas arra, hogy az Országgyűlés az irányítása alá nem tartozó szervek és tisztségviselők számára kötelezettségeket állapítson meg. A törvényi formában elfogadott Házzsabály viszont sértene a mindenkori parlament autonómiáját.

5/ Németországban a szövetségi minisztériumoknak közös ügyrendjük van. Magyarországon a Kormány rendeletben állapítja meg az egyes miniszterek feladatait, amelyekben kitér a törvény- (jog)alkotással összefüggő kérdésekre is.



6/ A jogalkotásról szóló törvény szükségessége és indokoltsága az alkotmányi szabályozás jellegének függvényében határozható meg, bár egy ilyen törvény mellett kimerítő alkotmányi szabályozás esetén is hozhatók fel érvek. Ezek elsősorban további garanciákat jelentenének, különösen a kormány, a kormány tagjai, valamint a helyi jogalkotásra vonatkozóan. Mindenképpen szükségesnek tűnik - egyebek mellett - a klasszikus jogelvek (mint pl. a jogforrási hierarchia elve, az ugyanazon szintű speciális szabályozás lerontja a generális rendelkezést, illetve a későbbi a korábbi stb. elvek) normatív előírása, akár az alkotmányban, akár az ún. jogalkotási törvényben. Az eljárási kérdések is áttekinthetőbbek, ha az alkotmány és az ügyrendek mellett egyetlen jogszabály foglalja össze őket. A jogalkotási elvek jelentőségéről és a jogalkotás eljárási kérdései szabályozásának fontosságáról l. Szamel Katalin: A jogalkotási eljárás problémái Magyarországon. Állam- és Jogtudomány, 1994. 3-4. szám 274-278. és 284-297. o.

7/ Erre vonatkozóan is többféle megoldás lehetséges. Elképzelhető pl. ún. érdekképviselési törvény is, amely meghatározza a törvényalkotásban résztvevő szervezetek körét, illetve egyes jogosítványait. A ma hatályos magyar megoldás is ismeri egyes közjogi önkormányzatok (szakmai kamarák), illetve a helyi önkormányzatok érdekképviselési szervezetei jogalkotásban való közreműködésének jogát (vö. 1990: LXV. tv. 102.§ (2) bek.), ami azonban jobbára csak véleménykikérésre korlátozódik, és ennek elmaradása sincs kellő felelősségi alakzatokkal megtámogatva.

8/ Vö. C. Lüdemann: Gesetzgebung als Entscheidungsprozeß. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1986. 32. o., valamint H. Hill: Einführung in die Gesetzgebungslehre. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1982. 82. o.

9/ Vö. Kukorelli István: Az Országgyűlés. In: Alkotmánytan (szerk. Kukorelli I.) Osiris-Századvég, Budapest, 1994.(3) 225-226. o.

10/ Azt, hogy e terminológiai különbség komoly alkotmányellenességet eredményezhet, talán az alábbi példa kellően megvilágítja. A hatályos magyar Alkotmány 25.§ (1) bekezdése a törvénykezdeményezésre vonatkozóan nem állapít meg sem tartalmi, sem formai követelményeket. A Házzsabály 85.§-a azonban már olyan törvényjavaslat benyújtásáról beszél, amelynek tartalmaznia kell "a törvény javasolt szövegét és címét", azaz az alkotmányi előíráshoz képest a kezdeményezési jogot szövegszerű változat benyújtásának követelményéhez köti és ezáltal szűkíti. Ha a törvénykezdeményezés "javasolt szöveg" benyújtásához kötött, nem értelmezhető a Jatv. 38.§ (1) és (2) bekezdése sem, amely a törvényjavaslat előkészítésére vonatkozóan állapít meg szabályokat, mégpedig arra az esetre, ha a törvény megalkotására vonatkozó puszta indítványt az Országgyűlés elfogadta, és ezután a konkrét törvényjavaslat megfogalmazását és véleményezését szükséges elvégezni. Szövegszerű változat benyújtása esetén a törvényjavaslat rögtön a parlamenti szakaszba kerül, és az Országgyűlés a napirendre tűzésről határoz. Mivel a törvényhozási

eljárás racionalizálásának szempontjából indokolt a kezdeményezési jog szigorítása, ezért a fennálló ellentmondást alkotmánymódosítással szükséges orvosolni, és törvénykezdeményezés helyett törvényjavaslat benyújtásának jogáról rendelkezni.

11/ A törvénykezdeményezésre vonatkozó jogi szabályozás más szervet is megjelölhet a törvényjavaslat kidolgozására. A magyar hatályos jog szerint ez lehet a tárgykör szerint illetékes parlamenti bizottság is. (Vö. a Jatv. 38.§ (1) bekezdésével.)

12/ A törvényjavaslat benyújtását jelentő törvénykezdeményezés kapcsán általában érvényesül az egyenlőség elve, azaz nincs különbség aszerint, hogy a kidolgozott javaslat kitől származik. A hatályos magyar szabályozás azonban jelenleg - racionális szempontokat figyelembe véve - a képviselő által benyújtott törvényjavaslat tárgysorozatba való felvételét bizottsági támogatáshoz köti, míg a Kormány, a köztársasági elnök és az országgyűlési bizottság törvényjavaslatai esetében ugyanezt nem követeli meg (Házszabály 98.§ (3) bek.). A kezdeményezési jog egyenlőségének biztosítása érdekében ez a megkülönböztetés nem tűnik indokoltnak. A megalapozatlan törvénykezdeményezések kiszűrése érdekében a formai előírások követelményeinek növelését (pl. a szükséges egyeztetésekre vonatkozóan) kellene előírni, illetve a kezdeményezési jog gyakorlását szigorítani (pl. képviselők esetében csak a kollektív kezdeményezést lehetővé tenni).

13/ A Házszabály 103.§ (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az előterjesztő a törvényjavaslatát a zárószavazás megkezdéséig bármikor visszavonhatja, a részletes vita lezárása után azonban ehhez az Országgyűlés hozzájárulása szükséges. Természetesen más kérdés, hogy új változat benyújtására meddig van lehetőség, illetve erre milyen szabályok vonatkoznak (vö. a 103.§ (1) bekezdés 2. és 3. mondatával).

14/ Más megoldást kíván a föderalisztikus és az unitárius állam, mivel az előbbi esetében a szövetségi szintű akaratképzésnél a tagállamok közreműködése kiemelten kezelendő.

15/ A kormányzásról, valamint a parlament és a kormány viszonyáról l. többek között Petrétei József: Kormányzás és kormányzati rendszer. In: Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Dr. Kiss László) Pécs, 1996. 228-237. o.

16/ Vö. Kukorelli: i.m. 226. o.

17/ A hatályos magyar szabályozás szerint a köztársasági elnök ellenjegyzés nélkül jogosult törvénykezdeményezésre (Alk. 25.§ (1) bek.).

18/ Vö. Adám Antal: A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az államfői semlegességre. In: A köztársasági elnök az új alkotmányban (szerk. Holló András)



Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Allam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995. 45-46. o., továbbá Acs Nándor: Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In: u.o. 91. o.

19/ Az új magyar Alkotmány szabályozási megoldásával összefüggésben ezt javasolja Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. MTA Allam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 115. o. Megjegyzendő, hogy az elnöki üzenet a törvénykezdeményezési joggal elérni kívánt cél szempontjából közel sem olyan súlyú, mint a tényleges kezdeményezés, ugyanakkor a parlament ezt éppúgy figyelmen kívül hagyhatja, illetve leszavazhatja, mint az államfő által benyújtott törvényjavaslatot.

20/ A kezdeményezési jog megadása ezekben az esetekben a törvényjavaslat társadalmi támogatottsága, az érdekszervezetek nyomásgyakorló képessége és a szociális partnerség intézményének kiépítettsége szempontjából értékelendő. A törvényhozásnak a társadalom felé való ilyen értelmű nyitottsága előnyökkel és hátrányokkal jár. Előnyt jelent az érintettek saját jogon való döntésének biztosítása arra vonatkozóan, hogy milyen szabályozási tartalommal képzeli el a megalkotandó törvényt. A hátrányok pedig elsősorban abból adódhatnak, ha e kezdeményezési jog túlbúrjándzik, és állandó javaslatokkal bombázza a parlamentet. Ez utóbbi azonban a tárgykörök korlátozásával, valamint a javaslatra vonatkozó formai követelmények növelésével korlátozható.

21/ A magyar szabályozás e kérdésben nem teljesen egyértelmű. Az Alkotmány 25.§ (1) bekezdése konkrétan meghatározza, hogy ki jogosult törvénykezdeményezésre, és itt nem szerepel a népi iniciativa. Az Alkotmány 28/D. §-a pedig úgy rendelkezik, hogy az országos népi kezdeményezés arra irányulhat, hogy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést a parlament tűzze a napirendjére, és a kezdeményezésben megfogalmazott kérdést kötelezően tárgyalja meg. Mivel törvényhozási kérdések kifejezetten az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak, ezért a törvénykezdeményezésre irányulóan alkotmányi lehetőségként fennáll a népi iniciativa. Mégis, az ilyen népi kezdeményezés csak a parlament elfogadó döntése után indítja meg a törvényhozási eljárást, bár ekkor nem világos, hogy ki tekinthető az alkotmányi szabályozás szerinti törvénykezdeményezés alanyának.

22/ Bár a hatályos magyar Alkotmány a 64.§-ában lehetővé teszi, hogy mindenki jogosult arra, "hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé", ez azonban csak valamely törvényi szabályozás iránti igényt jelzi, nem indítja el a parlamenti törvényhozási eljárást.

23/ Erre tekintettel a Házzsabály a 86.§ (1) bekezdésében mind a kezdeményező alanyokra, mind a benyújtási időre vonatkozóan fontos sorrendi szabályokat állapít meg.



- 24/ Vö. a belső törvényhozási eljárás kapcsán a törvényhozásra vonatkozó impulzusok keletkezésénél rögzített ún. kötelező törvényalkotás eseteivel (XI. fejezet III. 1. a) ab) pont).
- 25/ Pl. nemzetközi szerződések esetében ez a ratifikációs eljárás megindításának kötelezettségét jelenti, de törvényhozási szempontból nem jelent garanciát a szerződés parlament általi tényleges megerősítésére.
- 26/ A törvényhozási eljárás parlament előtti szakaszára vonatkozóan l. különösen: H. Schneider: Gesetzgebung. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1991. 55-76. o.; H. Hill: i.m. 82-90. o.; Pokol Béla: A törvényelőkészítés mechanizmusa. Gazdaság és Jogtudomány, 1981. 1. szám 215-255. o.; E. Mock: Parteien und Verbände als Legislativkräfte der Bundesgesetzgebung in Österreich. In: Rechtstheorie und Gesetzgebung (szerk. I. Tammelo - E. Mock) Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main - Bern - New York, 1986.; D. R. Miers - A. C. Page: Legislation. Sweet & Maxwell, London 1990. (2) 39-48. o.
- 27/ Többek között ezért is fontos a politikailag lehetőleg semleges minisztériumi szakapparátus megteremtése, amelynek kötelessége a mindenkori kormányt - függetlenül ennek politikai irányultságától - kiszolgálnia.
- 28/ A hatályos magyar szabályozás szerint a törvénytervezetet a szakminiszter az igazságügyminiszterrel együtt készíti el és terjeszti a Kormány elé. Vö. Játv. 24.§ (2) a) pontjával.
- 29/ A közigazgatást érintő kérdésekben a belügyminiszter, illetve szakapparátusának véleménye ezért mellözhetetlennek tűnik.
- 30/ Elsőként a kormányon belüli felelősségre vonás szokott megtörténni, a parlamenti felelősség csak olyan esetekben vetődik fel, amikor a nem megfelelő előkészítés a parlamenti eljárásban derül ki.
- 31/ Vö. Játv. 25.§
- 32/ A gyakorlatban változó, hogy melyik törvénytervezetet vetik alá alapos véleményeztetésnek, és az is, hogy melyik érdekszervezetet milyen mértékben vonják be a konzultációkba. Azzal azonban számolni kell, hogy azok a csoportok, akik ebből a folyamatból kimaradnak, nagyobb erőfeszítésre törekcsenek a médiában való megjelenésre és a parlamenti képviselőknél történő lobbizásra annak érdekében, hogy érdekeiket érvényesíteni tudják. Vö. Miers - Page: i.m. 40. o.
- 33/ A társadalmi és a szakmai vita között természetesen jelentős különbség mutatható ki: az utóbbiban ugyanis kifejezetten szakértők, szakmai fórumok véleményezik a tervezetet, míg az előbbinek a szakértelem nem okvetlenül feltétele. A társadalmi vita során általában a szabályozással érintettek mondják el észrevételeiket. Ugyanakkor mindkét vita közös eleme, hogy

viszonylag kötetlen formában széleskörű lehetőséget ad a tervezet véleményezésére. A társadalmi-szakmai vita a mai magyar jogalkotás során - sajnálatos módon - nem alkalmazott intézmény. Megszüntetésekor arra hivatkoztak, hogy mint antidemokratikus szabályozás, a parlamentarizmus hiányát volt hivatva leplezni, és a szabadon választott Országgyűlés törvényalkotó munkáját akadályozza. Vö. 1990. évi XXXI. törvénnyel.

34/ A szakértők természetesen a kormányelőterjesztési szakaszban is bekapcsolódhatnak, de a tárcák közti egyeztetés után ez a megoldás nem tűnik szerencsésnek. A kormányhoz kapcsolódó szakértői igénybevétel a törvénytervezet egészen kezdeti szakaszában indokolt, amikor a kormány a szabályozás főbb elveit tárgyalja meg.

35/ A nyelvhelyességi szempontok érvényesítése felveti a nyelvészek közreműködését a parlamenti szakaszban is, mégpedig a végszavazás előtt. A nyelvtanilag helyes törvények érdekében közreműködésük formáját és módját a parlamenti ügyrendben részletesen szabályozni kellene.

36/ A konkrét szabályozást ebben az esetben általában a kormány ügyrendje határozza meg, azaz rögzíti, hogy ki, mikor jogosult a kormány elé terjeszteni a törvénytervezetet, illetve milyen további előkészítő eljárást szükséges lefolytatni.

37/ Ha a kormánynak van jogalkotási programja, akkor az ebben rögzített törvényhozási célkitűzések elérése érdekében a törvénytervezet napirendről történő végleges levételére csak rendkívül nyomós indokkal szokott sor kerülni. Más kérdés az, ha a rendelkezésre álló idő rövidsége, vagy a szükséges kompromisszumok hiánya miatt mégsem sikerül a parlament elé terjeszteni a törvényjavaslatot.

38/ A hatályos magyar szabályozás szerint ez akkor áll fenn, ha az Országgyűlés nem a Kormányt, hanem az illetékes országgyűlési bizottságot bízta meg a törvényjavaslat előkészítésével (Jatv. 38.§ (1) bek.). A parlamenti bizottság azonban összetétele miatt - ami a parlamenti erőviszonyokat tükrözi -, továbbá a hiányzó, illetve a kormányéhoz képest jóval szerényebb szakapparátus következtében a törvényjavaslatok kidolgozására nem igazán képes, és elsősorban nem is ez a rendeltetése.

39/ A Jatv. 38.§ szerint amennyiben az Országgyűlés napirendre tűzi a javaslatot, a véleményezésre bocsátásról a Kormány gondoskodik.

40/ Vö. Kukorelli: i.m. 226. o.

41/ A hatályos Házzsabály szerint a Kormány a törvényjavaslat parlamenti vitája során teheti meg észrevételeit (101.§ (3), 106.§ (4), 107.§ (4) bekezdés).



42/ Politikailag azonban kicsi a valószínűsége annak, hogy a kormány által nem támogatott törvényjavaslatot a parlamenti többség elfogadja.

43/ Vö. az országgyűlési Házszabály 85.§ (1), (3), továbbá 97.§ (1) bekezdéseivel, illetve a német Szövetségi Gyűlés ügyrendjének 75.§ (1) bekezdésével.

44/ Vö. Házszabály 97.§ (4) bekezdésével.

45/ Vö. K. Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. II. kötet, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1980. 618. o.

46/ Uo.

47/ Vö. E. Handschuh: Gesetzgebung. Programm und Verfahren. In: E. Busch - E. Handschuh - G. Kretschmer - W. Zeh: Wegweiser Parlament. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker & Müller GmbH, Heidelberg, 1990. 344. o. A magyar Házszabály szerint az elnök a törvényjavaslat benyújtását az Országgyűlés következő ülésén bejelenti, megnevezve egyúttal a kijelölt bizottságot is (98.§ (2) bekezdés).

48/ A hatályos magyar szabályozás ettől eltérő rendelkezést állapított meg a képviselői javaslatokra vonatkozóan, ami - ha formálisan is, de mindenképpen - sérti a kezdeményezési jog egyenlőségét. (Vö. Házszabály 98.§ (3) bekezdéssel.) A képviselő által benyújtott törvényjavaslat ugyanis csak akkor kerülhet az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a kijelölt bizottság támogatja. Bizottsági elutasítás esetén az ilyen javaslatot minden képviselőcsoport kizárólag a rendes ülésszakon, és ülésszakonként legfeljebb hat alkalommal nyújthat be, azon az ülésszakon, amelyen a törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a kijelölt bizottság elutasította. (Vö. a Házszabály 98.§ (5) bekezdés utolsó mondatával.)

49/ A parlamenti ciklus jelentősége a kontinuitás-diszkontinuitás viszonyában releváns. Ha a diszkontinuitás elve érvényesül, akkor a tárgyalásra nem került javaslatokat az új ciklusban - az előírásoknak megfelelően - ismételten be kell nyújtani ahhoz, hogy ezekről a parlament érdemben dönteni tudjon. Ha ez nem történik meg, a korábbi javaslatok jogilag érvényüket veszítik, és a parlament ezekről a továbbiakban már nem dönthet. E javaslatok mintegy "megszüntette-megőrződnek", és bármikor újra elővehetők, ha a politikai szándékok szerint e tárgykörben törvényalkotásra van szükség.

50/ Vö. a Házszabály 53.§-ával. Az időkereten belüli felszólalási lehetőségek racionalizálásával a törvényjavaslat tárgyalásának gyorsítása növelhető, amennyiben a felszólalási lehetőségeket - a parlament belső struktúráját figyelembe véve - elsősorban a frakciók számára biztosítják. Az ún. "független", azaz frakción



kívüli képviselők felszólalásának korlátozása az ő esetükben nem a képviseleti elvet korlátozza, hanem a modern, pártelvű képviselet előnyét hangsúlyozza ki.

51/ Ezzel összefüggésben a hatályos magyar Házsabályban nem teljesen világos a kétfordulós eljárást lehetővé tévő megoldás (100.§). A "tervezett törvény elveit" megtárgyaló első fordulónak akkor lenne értelme, ha a törvénykezdeményezés során lehetőség volna valamely megalkotandó törvénynek pusztán az elveit javaslatként benyújtani. Mivel ezt a 85. és 97.§-ok elvileg nem teszik lehetővé, illetve az ilyen kezdeményezés formai okok miatt elutasítható, nem világos az "első forduló" indokoltsága. Ráadásul a 101.§ (1) bekezdése minden esetben lehetővé teszi, hogy az általános vita során a "szabályozási elveket" is vitassák.

52/ A magyar Házsabály terminológiája a "forduló" kifejezést csak az 50. jegyzetben leírt értelemben használja, egyébként a törvényjavaslat általános és részletes vitája között tesz különbséget. Talán egyértelműbb volna az "általános" és "részletes" vita helyett első és második "forduló", vagy "olvasat" kifejezéseket alkalmazni, mivel a "részletes" szóhasználata nem igazán egyértelmű: az általános vita során is lehet részletes vitát folytatni pl. a szabályozási elvekről, továbbá a "részletes vita" kifejezés tulajdonképpen az általános vita során módosító javaslatokkal érintett részekről folyó további vitát jelenti, azaz egyes részkérdések vitáját.

53/ A magyar Országgyűlésben a törvényjavaslatok általános és részletes vitája ismert. Az általános vita után részletes vitára azonban csak akkor kerül sor, ha az általános vita lezárásáig módosító javaslatot nem terjesztettek elő. Ebben az esetben az általános vita lezárása után a törvényjavaslat elfogadásáról kell döntenie (Házsabály 104.§ (2) bekezdés).

54/ A magyar Házsabály szerint a törvényjavaslat tárgyalása az általános vitával nyílik meg, amely a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek, továbbá részletes vitára bocsáthatóságának megvitatásából áll (101.§). Mivel az Országgyűlés elnöke a törvényjavaslat benyújtását a parlament következő ülésén bejelenti és megnevezi azt a bizottságot, amely a javaslatot a továbbiakban bizottsági szinten tárgyalja (98.§ (2) bekezdés), az általános vita megnyitása után azonnal megkezdődhet a törvényjavaslat tárgyalása. A vitában elsőként a javaslat előterjesztője kap szót, ezután - ha az előterjesztő nem a Kormány volt - a Kormány képviselője. Ezt követően a kijelölt bizottság előadója foglalja össze a bizottság ajánlását, majd - ha van kisebbségi vélemény - a bizottság kisebbsége ismerteti véleményét. Ezek után a ki nem jelölt, de a törvényjavaslat által hatáskörében érintett bizottság elnöke (előadója), majd a képviselőcsoportok tagjai, és ezt követően a független képviselők szólalhatnak fel. Az általános vita lezárását megelőzően az előterjesztőnek viszontválaszra van joga (101.§ (3) bekezdés).

55/ A német Szövetségi Gyűlés ügyrendje szerint a törvényjavaslat tárgyalásának első fordulójában a plenáris ülés dönt arról, hogy melyik parlamenti bizottság illetékes a javaslat további vitájára, illetve ha több szakterületet érintő javaslatról van szó, melyik bizottságoknak kell résztvenniük a tanácskozásban. A plénum rendszerint ebben a kérdésben az ún. Házbizottság (Ältestenrat) ajánlását követi. Handschuh: i.m. 346-347. o.

56/ Kukorelli: i.m. 226. o. A bizottságok törvényhozással kapcsolatos szerepéről l. különösen Soltész István: Az országgyűlési bizottságok szerepe a törvényalkotásban. Magyar Jog 1993. 7. szám, Sente Zoltán: Az állandó (vagy szak-) bizottságok a magyar közjogban a kezdetektől 1990-ig. Jogtudományi Közlöny 1995. április. A parlamenti bizottságok törvényhozással kapcsolatos szerepére és tevékenységére, továbbá a törvényhozás parlamenti folyamatának elemzésére vonatkozóan rendkívül gazdag és informatív anyagot tartalmaznak az ún. Parlamenti dolgozatok kötetei, amelyeket Soltész István szerkesztett, és amelyek a Parlamenti Módszertani Iroda kiadásában jelentek meg: A bizottsági munka (1. rész), I. kötet, 2. átdolgozott, bővített kiadás, Budapest, 1994.; A bizottsági munka (2. rész), II. kötet, Budapest, 1995.; A törvényalkotó Országgyűlés, III. kötet, Budapest, 1994.

57/ Vö. Handschuh: i.m. 349. o.

58/ Soltész: i.m. 385. o.

59/ Vö. a Házzsabály 104.§-ával.

60/ Megjegyzendő, hogy az ellenzéknek a többségi törvényjavaslatához fűzött módosításai döntő többsége - hasonlóan a törvényjavaslat egészét érintő kritikai észrevételeihez -, csak részben tekinthető a konkrét javaslatához kapcsolódó korrekciós megoldásnak, sokkal inkább az ellenzék alternatív politikai koncepciójának bemutatását szolgálja.

61/ "A parlamenti jogban a módosító javaslatok változatos korlátai ismeretesek: ilyen például az írásbeliség, az indokoltság, a kellő komolyság megkövetelése, a benyújtás határidőkhöz kötése, a kollektivitás előírása, a kötelező bizottsági szűrés stb." Kukorelli: i.m. 228. o.

62/ A magyar Házzsabály szerint módosító javaslatot csak az Országgyűlés bizottsága és az országgyűlési képviselő nyújthat be (94.§ (1) bekezdés). Míg az a rendelkezés, hogy az előterjesztő a saját indítványához módosító javaslatot - a 107.§ (1) bekezdés kivételével - nem nyújthat be, indokoltnak tekinthető, addig nem egyértelmű, hogy pl. a Kormány - ha nem ő a javaslat előterjesztője - miért nem élhet ezzel a jogával. Az, hogy a Kormány - amennyiben nem ő volt a törvényjavaslat előterjesztője - közvetlenül az előterjesztő után kap szót (101.§ (3) bekezdés), nem tűnik a módosítási joggal azonos súlyúnak.



63/ Vö. a Házzsabály 102.§ (1) bekezdésével.

64/ A Házzsabályok a módosító javaslatokra vonatkozóan is előírják a tárgyalási és határozathozatali alkalmasságot (97.§ (1) bekezdés), valamint a módosítás indokolásának kötelezettségét (94.§ (4) bekezdés), és a nem szabályszerű formában benyújtott módosító indítványt az Országgyűlés elnöke visszautasíthatja (97.§ (4) bekezdés).

65/ "A módosítási jog korlátlan gyakorlása anarchikussá teheti a vitát, megváltoztathatja az előterjesztő, a kormányzat eredeti szándékait. A bizottsági szűrés ezért elterjedt, történetileg jól ismert biztonsági eszköz." Kukorelli: i.m. 227. o. Vö. továbbá a Házzsabály 102.§ (3) és 106.§ (1) a) pontjaival. A képviselői módosító javaslatok korlátozásával kapcsolatban - a törvénykezdeményezési jog alanyainak egyenlőségére és az időmegtakarításra is tekintettel - szóba jöhető megoldás lehetne a képviselői módosító javaslatok benyújtásának "frakciós erőhöz" kötése is.

66/ Vö. a Házzsabály 105.§-ával.

67/ Vö. a Házzsabály 106.§-ával.

68/ A Házzsabály 107.§-a részletesen szabályozza a záró vita és a záró szavazás kérdéseit.

69/ Vö. Szalóki Gyula: A bizottsági munka tervezése. Parlamenti dolgozatok I. 56-63. o.; Daku Magdolna: A bizottságok működésének hivatali háttere. Parlamenti dolgozatok I. 84-90. o.; Daku Magdolna - Seereiner Imre: A törvényjavaslatok tárgyalásának bizottsági előkészítése. Parlamenti dolgozatok III. 73-80. o.

70/ Vö. a Házzsabály 95.§ (2) és (3) bekezdésével, továbbá a 96.§ (2) és a 97.§ (2) bekezdésével.

71/ Vö. a Házzsabály 73.§-ával, továbbá Daku Magdolna: A szakértők közreműködése a bizottságok munkájában, részvételük a bizottsági üléseken. Parlamenti dolgozatok I. 64-73. o.; Szalóki Gyula: Szakértők - nyilvánosság - kapcsolatok a bizottságok munkájában. Parlamenti dolgozatok I. 74-83. o.

72/ Pl. a helyi önkormányzatokat érintő törvényhozási ügyekben indokolt volna az önkormányzati érdekszervezetek csúcsszervének jogilag biztosított, kötelező jellegű részvétele. Ezt az önkormányzatok jelentősége és a velük kapcsolatban kialakítandó garanciális megoldások egyaránt szükségessé teszik. Ugyancsak megfontolandó a kisebbségi és nemzetiségi önkormányzatok részvételének "hivatalbóliséga", főként akkor, ha nincs formális képviseleti lehetőségük a parlamentben.



73/ Vö. a Házzsabály 68.§ (3) és a 73.§ rendelkezéseivel, továbbá Kovács Gyula: Az érdekképviseleti szervezetek részvétele a törvényhozásban és a bizottságok munkájában. Parlamenti dolgozatok I. 114-121. o., valamint Daku Magdolna - Seereiner Imre: A bizottsági meghallgatás. Parlamenti dolgozatok II. 82-93. o. A bizottsági meghallgatás nem csak személyi kérdésekkel, hanem a törvényjavaslat tárgyalásával kapcsolatban is indokolt. Az ellenzéki jogok hathatósabb érvényesülését segítené elő, ha a bizottsági tagok egyharmadának kérésére a meghallgatás megtartása kötelező volna. Mivel a bizottsági ülések nyilvánosak, az itt elhangzott érdekszervezeti vélemények megismerhetőkké válnának, továbbá ez javíthatná a parlamenti pártok és az érdekszervezetek politikai kapcsolatait is.

74/ Vö. a Házzsabály 141.§-ával.

75/ A Házzsabály 77.§ (4) bekezdésében lehetővé teszi, hogy a szavazás után a kisebbségben maradt tagok ún. kisebbségi véleményt terjeszthessenek elő a plénumon. Ez a megoldás - a parlamenti kisebbségi jogok szempontjából is - garanciális jellegű, mivel lehetővé teszi a kisebbségi álláspont megismertetését. A plenáris ülésen történő szavazás szempontjából azonban nem tűnik túlzottan racionálisnak az a megoldás, amely szerint szavazni kell arról a módosító (kapcsolódó módosító) javaslatról is, amely a kijelölt bizottság jelenlévő tagjai egyharmadának támogatását elnyerte (106.§ (1) bekezdés a) pontja). A parlamenti erőviszonyokat figyelembe véve ezt az arányt a többségi elv szerint kellene megállapítani.

76/ Vö. a Házzsabály 28.§ (2), 96.§ (3) és a 107.§ (2) bekezdéseivel, továbbá Bánki Miklós: Az Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottság részvétele a törvényalkotásban. Parlamenti dolgozatok III. 81-89. o.

77/ Kukorelli: i.m. 227. o. L. továbbá a Házzsabály 96.§ (3) bekezdését, mely szerint az Alkotmányügyi bizottság saját kezdeményezésére ajánlást, illetve - szükség esetén - módosító javaslatot nyújthat be minden törvényjavaslathoz, a 107.§ rendelkezései szerint pedig fontos szerepe van a törvényjavaslatok záróvitájában.

78/ A Házzsabály intézményesítette a Bizottsági elnöki értekezletet (27.§), amely részben alkalmas a törvényjavaslatok tárgyalásával összefüggő koordinációra. A 27.§ (2) c) pont szerint javaslatot tesz az Országgyűlés elnökének a törvényjavaslattal kapcsolatos ajánlást készítő bizottság kijelölésére. További koordinációt tesz lehetővé több bizottság együttes ülésének a megtartása (80.§).

79/ L. erről különösen G. Kretschmer: Fraktionen. Parteien im Parlament. In: E. Busch - E. Handschuh - G. Kretschmer - W. Zeh: Wegweiser Parlament. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker & Müller GmbH, Heidelberg, 1990. 224-229. o., továbbá Handschuh: i.m. 363-367. o. Kukorelli: i.m. 249-250. o.

80/ Az ügyrendi előírások következtében a frakció, illetve a frakcióvezető jogosult a törvényhozás tervezésében, a törvényjavaslat tárgyalási menetének meghatározásában, a szavazási procedura megállapításában stb. részt venni. Vö. Gonda Pál: Az Országgyűlés törvényalkotó munkájának tervezése. Parlamenti dolgozatok III. 37. o.

81/ Kukorelli: i.m. 250. o.

82/ Az ún. "frakcióközi lobbicsoportok" akkor is működhetnek, ha formalizált megjelenítésüket a parlamenti ügyrend nem teszi lehetővé. Ezek léteire általában abból lehet következtetni, ha a kormány által javasolt és a többséget alkotó frakció(k) előzetes támogatásával rendelkező törvényjavaslat a szavazás során megbukik. Természetesen ez akkor is előfordulhat, ha a többségi frakció(ko)n belüli vélemény- és akaratképzési mechanizmus működése elégtelen.

83/ A kérdés tartalmi szempontból történő elemzését l. a parlamenti döntéshozatalról szóló VII. fejezet III. pontjában.

84/ A Házzsabály ez utóbbi megoldást alkalmazza, és előírja hogy a részletes vita és a módosítással érintett rendelkezések feletti szavazás után - legkorábban e szavazást követő öt nap elteltével - zárószavazást kell tartani a törvényjavaslat egészéről (106.§ (8) bekezdés).

85/ L. erről Petrétai József: A demokratikus döntéshozatal szabályozásának esélyeiről és lehetőségeiről. Magyar Közigazgatás 1994. 12. szám 730-732. o., valamint a Házzsabály 43-44. és 60-64.§-ait.

86/ A törvény tartalmi változtatására természetesen alkotmányossági szempontból - az alkotmányosság biztosítása érdekében - úgy is sor kerülhet, hogy az alkotmányvédelemre feljogosított szerv a törvény rendelkezéseit megsemmisíti. Az ennek következtében szükségessé vált módosítást vagy új törvényhozási eljárás keretében, vagy a parlamenti ügyrendben az erre az esetre előírt speciális szabályok szerint lehet elvégezni. Vö. a Házzsabály 111.§-ával.

87/ A parlament elnökének aláírása mellett - a parlamentáris kormányzati rendszer logikájából adódóan - felvethető az elfogadott törvény miniszterelnök általi aláírásának kérdése is. Ez a megoldás a parlament(i többség) és a kormány sajátos viszonyával magyarázható. Mivel a törvényt általában csak a parlamenti többség szavazza meg, ezért az e többség bizalmától függő kormány nevében a miniszterelnök az aláírásával hangsúlyozott felelősséget vállal a törvény végrehajtásáért.

88/ "A szabályszerűen elfogadott és az elnök által aláírt törvény kihirdethető. A kihirdetés a törvényalkotás zárómozzanata." Kukorelli: i.m. 230. o. Elképzelhető azonban az a megoldás is,



hogy a promulgációt önálló, a kihirdetéstől elkülönülő eljárási cselekményként határozzák meg. A külső törvényhozási eljárás egyes fázisait szem előtt tartva a hitelesítés ez utóbbi esetben is a befejező szakaszhoz sorolandó. A hatályos magyar Alkotmány 26.§-ának rendelkezéseit értelmezve a kihirdetés magában foglalja a megküldött törvény államfő általi aláírását és publikálását.

89/ Vö. Sári János: A köztársasági elnök. In: Alkotmánytan 265. o.

90/ A hatályos magyar Alkotmány a 26.§-ában szabályozza a törvények kihirdetését és a köztársasági elnök ezzel kapcsolatos teendőit.

91/ Vö. H. Maurer álláspontjával. In: Kommentar zum Bonner Grundgesetz. 7. kötet, 72. cikkely, 25. pont.

92/ Vö. Soltész István: A törvények kihirdetése. Parlamenti dolgozatok III. 114. o.

93/ Vö. a hatályos magyar Alkotmány 26.§ (2) és (3) bekezdéseivel. A hatályos magyar szabályozás alapján a köztársasági elnök számára biztosított visszaküldési jog nem tűnik kellően indokoltnak. E megoldás ugyanis - bizonyos értelemben - beavatkozást jelent a parlamenti döntéshozatalba, ezért csak ott célszerű alkalmazni, ahol az államfő közreműködik a végrehajtó hatalom gyakorlásában, és éppen a törvény végrehajthatósága szempontjából fogalmazza meg kifogásait. A kifejezetten reprezentatív funkciót gyakorló államfő esetében - alkotmányossági szempontból - fontosabb az alkotmányvédő szervhez való fordulás, és ennek döntése alapján történő promulgáció.

94/ Az alkalmazott eljárásra vonatkozóan l. a Házzsabály 110.§-át.

95/ Az erre vonatkozó hatályos magyar szabályozást l. a Házzsabály 111.§-ában.

96/ Az a Sári János által megfogalmazott javaslat (i.m. 265. o.), amely a törvény ún. "kihirdetési záradékkal" való ellátására, illetve - a köztársasági elnök aláírása után - a törvénynek az Országgyűlés következő ülésén való "kihirdetetté nyilvánítására" vonatkozik, megfontolhatóak, de ezek az aktusok semmiképpen sem azonosak a törvény kihirdetésével. A hatályos Alkotmány 26.§ (1) bekezdés 3. mondata szerint a törvényt a hivatalos lapban ki kell hirdetni. A Játv. 14.§ (1) bekezdése szerint a törvényt is a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A kihirdetés tehát a törvény szövegének a hivatalos lapban való közreadásával válik teljessé, ezért csak a publikáció mozzanata után lehet valamely törvényt "kihirdetetté nyilvánítani".



97/ Adott törvény hatályának kérdése - főleg az időbeli hatály vonatkozásában - rendkívül jelentős problémának tekinthető, mégis - a külső törvényhozási eljárás szemszögéből vizsgálva - ennek meghatározása nem a törvényhozási eljárás részét képezi, nem eljárásjogi probléma, hanem a törvényi tartalom része, anyagi jogi előírás. A kihirdetés és a hatály összefüggéséről l. Bártfai Zsolt: A jogszabályok kihirdetése és hatálybaléptetése. Magyar Közigazgatás 1995. február 100-117. o., valamint Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat. Únió Kiadó, Budapest, 1995. 58-72. o.

98/ Vö. Stern: i.m. 632. és 634. o.

99/ A hatályos magyar szabályozás szerint a hivatalos lap szerkesztését és terjesztésének irányítását a Miniszterelnöki Hivatal látja el (125/1994. (IX. 15.) Korm. rendelet 9.§ b) pont), ezért a tényleges kihirdetésért való felelősséget a Hivatal vezető közigazgatási államtitkár viseli. A Hivatal rendeltetéséből azonban levezethető a miniszterelnöknek, illetve a Kormánynak a törvények kihirdetéséért viselt áttételes felelőssége is.

100/ A publikáció idejének a promulgációhoz képest történő meghatározásának fontosságára, és az erre vonatkozó szabályok hiányából adódó anomáliákra joggal hívja fel a figyelmet Sári: i.m. 265-266. o.

101/ Vö. Stern: i.m. 633. o.

102/ Vö. Maurer véleményével (i.m. 99. pont), aki - a jogbiztonság elvére is tekintettel - ezt a megoldást azért nem tartja alkalmazhatónak, mivel nem határozható meg egyértelműen a törvényszöveg megismerhetőségének reális lehetősége.

103/ Ez a megoldás a jogállamiság követelményének is jobban megfelel.

### XIII. fejezet

#### A TÖRVÉNYHOZÁS TECHNIKÁJA

##### I. A törvényhozás technikájának fogalma és célja

###### 1. A törvényhozási technika fogalma

A törvényhozási technika a törvény szabályozási tartalmát jelentő döntés megfogalmazásának és az optimális szövegváltozat elkészítésének kérdéseit vizsgálja.<sup>1/</sup> Míg a törvényi döntés megtalálásának metodikája a törvény dinamikus keletkezési folyamatával foglalkozik, a törvényhozás technikája a törvény megfogalmazásának statikus és tartós komponenseit vizsgálja és elemzi annak érdekében,<sup>2/</sup> hogy a törvény tartalmát jelentő törvényhozói szándék nyelvi objektivációs formában a lehető legpontosabban fejeződjön ki. Ennek során tehát mindazokról a szempontokról és módszerekről van szó, amelyek magára a szabályozástechnikára, a törvény szisztematikájára, a törvénytörvény szöveg megformálására és kifejtésére vonatkoznak.

###### 2. A törvényhozási technika célja

A törvényhozási technika célja abban a követelményben jelölhető meg, amely egyúttal minden törvényi szabályozás legfőbb elvének minősíthető: olyan törvények megalkotása, amelyek teljesítik a funkcionalitás és hatékonyság követelményét mind a címzetteknek való megfeleltetés, mind a végrehajtásnak való alkalmasság tekintetében. Adott törvény szerint akkor teljesítheti a funkcionalitás és hatékonyság követelményét, ha elegendő valószínűség áll fenn arra nézve, hogy a törvény adott formájában - azoknál, akikre vonatkozik - a szándékolt magatartásirányítást elvárni engedi, vagy ezt a szabályozás alapján előidézhetsé.<sup>3/</sup>

A törvényhozási technika célja tehát, hogy olyan technikai jellegű premisszákat állítson fel, amelyek teljesítése biztosíthatja a funkcionalitás és hatékonyság követelményének megfelelő törvény létrejöttét. Ezért a törvényhozási technika sajátos követelményeket támaszt a törvény szisztematikájára és a szándékolt szabályozási tartalom kifejezésre juttatására vonatkozóan.<sup>4/</sup>

##### II. A törvény szisztematikája

###### 1. A szisztematikára vonatkozó követelmények

a) A törvényeknek a legtöbb esetben az a céljuk, hogy a tényállások és a személyi érintettségek nagy számát szabályozzák. A szabályozási tárgyak terjedelme és a szabályozás általánossága ezért megköveteli, hogy a létező szabályozási materiát meghatározott kritériumok alapján rendezzék és

szisztematizálják.<sup>5/</sup> Ez a meghatározott ismervek alapján - különböző kategóriákba történő - szisztematizálás nem csak a tudomány ismerve, hanem a kodifikáció belépésével a jogbiztonság mellőzhetetlen feltételévé is válik, amennyiben ez - a jogalkalmazás során - a szisztematikától való önkényes eltérést megtiltja. Éppen a szisztematizálás határozza meg mind a címzettek, mind a jogalkalmazók problémafelismerését, mivel a jogi szabályozás értelme gyakran csak rendszeréből válik nyilvánvalóvá.<sup>6/</sup> Ezért a szisztematika fő funkciója az információ megkönnyítését szolgálja: a gondolat tárolásának és a gondolatközlésnek a racionalizálás általi megkönnyítését,<sup>7/</sup> a törvényi szabályozás áttekinthetőségét és megismerhetőségét.

b) A törvényi szisztematikának szokás belső és külső oldalát megkülönböztetni. Az előbbin a logikus ellentmondásmentességet, az utóbbin a törvény szerkezetét, tagolását és felépítését értik. Mindkettőnek adottnak kell lennie, de a külső szisztematikának a belsőt kell követnie.<sup>8/</sup>

ab) A törvény belső szisztematikájának tehát ellentmondásmentesnek kell lennie. Az ellentmondásoknak a következő fajtái különböztethetők meg:<sup>9/</sup>

- **törvénytechnikai** ellentmondások, amelyek a nem egységes fogalomhasználat következtében léphetnek fel;
- **normaellentmondások**, amelyek abból adódhatnak, ha pl. valamely magatartás egyidejűleg parancsolt, illetve nem parancsolt;<sup>10/</sup>
- **értékelési** ellentmondások, amelyek a törvényhozó által különbözőképpen, egymással össze nem egyeztethető módon megkövetelt értékelést tartalmaznak valamely magatartásra vonatkozóan;
- **teleológiai** ellentmondások, amelyek akkor állnak fenn, ha a törvényhozó meghatározott normákkal meghatározott célra törekszik, de más normákon keresztül megtagadja azokat az intézkedéseket, amelyek e cél elérésére szolgáló eszközként egyedül számításba jöhetnének;
- **elvek** ellentmondásai, amelyek akár az általános jogelvek ellentmondásából, akár az adott törvény által megfogalmazott elvek ellentétéből adódhatnak.

bb) A törvény külső szisztematikája legjobban a törvény szerkezeti tagolása és felépítése alapján mutatkozik meg. E problémakört célszerű kissé részletesebben is megvizsgálni.

## 2. A törvény szerkezete és tagolása

a) A törvényi szerkezet kialakításának szempontjai

A törvényi szabályozás esetén - ha első szabályozásról van szó - a törvényhozót alapvetően a tárgyszakaszról szóló megadott törvény szerkezetének kialakításánál. Ugyanakkor érvényesülnie kell a tárgyszakasz alapelveinek,<sup>11/</sup> amely a törvény szerkezetének a szabályozandó szakproblémákkal való adekvátságát juttatja kifejezésre. Ezért a törvény szerkezete a szabályozandó szakterületek sajátosságainak megfelelően különbözőképpen



alakulhat: a jogtárgyak szerint, a jogintézmények és jogviszonyok szerint, az eljárás kronológiai lefolyása szerint, a személyi kör szerint stb., azaz a törvény szerkezete a lényeges szabályozási tartalomhoz igazodik.

Ha a törvényhozó meghatározott felosztás mellett döntött, az időben későbbi szabályozásnál a rendszerbe való illeszkedés alapelvének kell uralkodnia,<sup>12/</sup> azaz a módosító törvény szerkezete az eredeti törvényt követi. Eszerint a törvény szerkezetének áttörése csak akkor megengedett, ha ez nem önkényes eltérést jelent, pontosabban ténybelileg meggyőző okok igazolják a különbséget.

#### b) A törvény szerkezeti tagolása

ba) A törvény szerkezetének alapvető egysége a szakasz. Ez minden törvény esetében megtalálható. Természetesen attól függően, hogy milyen terjedelmű és jellegű törvényről van szó, a szakaszok szerinti tagolást nagyobb egységek foglalhatják össze. Ezek lehetnek könyvek, részek, fejezetek és címek. Az egyes szakaszok - ha a terjedelem vagy a szabály jellege megköveteli - tovább tagolhatók bekezdésekre, pontokra, alpontokra (mondatokra, félmondatokra).<sup>13/</sup> Maguk a bekezdések is tagolhatók pontokra és alpontokra, de ennél kisebb egységek kialakítása nem célszerű, mivel a tagolásnál érvényesülnie kell az áttekinthetőség követelményének.

A szakaszok a szabályozás logikai sorrendjében kerülnek kialakításra, és a jogi rendezés önálló mondanivalóját foglalják egységes rendszerbe.<sup>14/</sup> A szakaszok - elsővel kezdődő - folyamatos sorszámozást viselnek. A szakaszok sorrendjénél követendő szempont, hogy a "fontos" előzze meg a "kevésbé fontosat", a kivételek a szabályt kövessék, az esetleges szankciók pedig a kötelezettségeket. Fontos követelmény az is, hogy tárgyuk szerint összekapcsolódó anyagokat összekapcsolva szabályozzanak, illetve különböző eseteket eltérő szakaszokban normalizáljanak.<sup>15/</sup> Ha a szakaszba foglalt szabály külön feltételeket vagy kivételeket állapít meg, a feltételeket és a kivételeket is lehetőleg ugyanabban a szakaszban vagy közvetlenül utána kell elhelyezni.<sup>16/</sup> Gyakori vagy jelentős kivételek esetén a szakasznak, vagy az azt követő szakaszoknak az alábbi sorrendet kell követniük: a szabály, a szabály alóli kivétel, a kivétel kivétele, a kivétel kivételének kivétele.<sup>17/</sup>

bb) Jelentősebb törvények - törvénykönyvek - esetében alkalmazhatják az ún. "általános" és "különös" részekre való tagolást.

Az általános rész kialakításának előnye az adott törvény jobb áttekinthetősége, szabályozásának feszegetése, valamint szisztematikus tagolásának világosabb szembevetésének.<sup>18/</sup>

Az általános rész alkotásánál követelmény, hogy minden különös eset gyakori és kiterjedt együttese álljon rendelkezésre. Az általános és a különös részre való felosztásnál ugyanis az általános rész tényállásai esetében a legteljesebb generalizálást kell elvégezni. A különös rész normái - legtöbbször hallgatólagosan - az általános részre utalnak. Az általános rész tényállásai absztraktsági fokának következtében azonban adódhatnak hátrányok is, ezért az általános részt nem szabad túlterhelni.<sup>19/</sup>

bc) A szerkezeti tagolás történhet "vertikális" vagy "horizontális" tagolási séma szerint is, amennyiben ezt a megoldást a szabályozási matéria lehetővé, illetve szükségessé teszi.<sup>20/</sup>

### 3. A törvény felépítése

A törvény tagolása a törvénynek a jelöléstől kezdődő, és a záró rendelkezésekig terjedő felépítését foglalja magában.

#### a) A törvények megjelölése

A jogszabályok megjelölése általában magában foglalja a normaalkotó megnevezését, nevének rövidítését, a jogszabály kihirdetésének idejét, a jogszabály számát, megnevezését és címét.<sup>21/</sup>

#### aa) A normaalkotó megnevezése

A magyar jogrendszerben a törvényeket római számmal jelzik, és mivel más állami szerv törvényalkotásra nem jogosult, ezért a kibocsátót - az Országgyűlést - külön nem jelölik. A jogszabály kibocsátójának jelölése annak az igénynek tesz eleget, hogy láthatóvá tegye azt az autoritást - azt az állami szervet -, amelyik a jogalkotásra feljogosított, és amelynek a megalkotott normáért felelősséget kell viselnie.

#### ab) A törvény címe

A címnek utalnia kell a törvény tárgyára, azaz egyrészt a tartalomról kell tájékoztatást adnia, másrészt meg kell könnyítenie a törvényre való hivatkozást. Törvénymódosítás esetén fel kell tüntetni a módosított törvény megjelölését is. Egyértelmű és világos követelmény, hogy a törvények címének jellemzőnek és tömörnek kell lennie. Ezt viszont gyakran csak a pontosság és a hosszúság közötti kompromisszummal lehet elérni: a rövidség ugyanis nem mehet az érthetőség rovására. A hosszú törvényi cím esetén elképzelhető, hogy maga a törvényhozó határozza a törvény rövidített címváltozatáról, ahogy ezt az USA-ban, Nagy-Britanniában és az NSZK-ban is alkalmazzák.<sup>22/</sup> Az is előfordul, hogy egyes népszerűtlen törvények címét "megszépítik", hogy a kellemetlenséget okozó szabályozás ne legyen szembeötlő.

#### b) A törvény preambuluma



A preambulum tulajdonképpen a törvény előszava, ami röviden, tömören utal a szabályozás jogpolitikai céljára, azaz a törvény szándékát és célkitűzéseit, továbbá az általános elveket tartalmazza, de nem vetíti előre a tételes szabályozás tematikus tartalmát. A preambulomot a jogszabály megjelölését követően, a bevezető rendelkezések előtt kell elhelyezni. Mivel a preambulumnak van bizonyos indokolási karakterük, ezért néha még ma is alkalmazzák, főként ha nemzetközi szerződés kihirdetéséről van szó: itt a szerződéskötők céljait és szándékát hivatott kifejezni. Egyébként ma már viszonylag ritkán találkozni ezzel a megoldással. Korábban ugyanis a preambulum azt a célt szolgálta, hogy egyrészt összefoglalja a törvény megalkotásának motivációit, és ezáltal segítséget adjon a későbbi értelmezés számára, másrészt széleskörű program részeként mutatta be a törvényt, mintegy meghatározva a törvényi szabályozással elérni kívánt társadalmi, gazdasági és politikai célokat. A diktatorikus berendezkedésű államokban pedig a preambulum szinte mindig a politikai propaganda céljait és érdekét is szolgálta.<sup>23/</sup>

A preambulummal kapcsolatban a szakirodalomban felmerült annak a kérdése, hogy ez felhasználható-e a törvény népszerűsítésére, érthetőbbé tételére, megkönnyítve ezáltal a polgárok számára a törvényi rendelkezések megértését.<sup>24/</sup> Az ezzel kapcsolatos kritika röviden abban foglalható össze, hogy az egyszerű és könnyen érthető törvény nem igényel "preambulumszerű" bevezetést, a komplikált szabályozás viszont röviden és tömören - kevés szóval - nem mutatható be. A laikusokat könnyen tévedésbe ejtheti a preambulum magyarázó jellege, mivel ők nem tudják, hogy minden, amit a preambulum ígér, csak az azt követő rendelkezéseknek megfelelően érvényes.<sup>25/</sup>

### c) Bevezető rendelkezések

A fontos és alapvető szabályozások esetén a preambulum alkalmazása helyett a törvény fő gondolatait az első szakaszokban kell megadni, mégpedig célok, feladatok és alapelvek formájában. A bevezető rendelkezések között kaphatnak helyet az ún. fogalommeghatározások (legáldefiníciók), illetve bizonyos értelmező rendelkezések, amelyek az adott törvényben használt - esetleg speciális - fogalmak, kifejezések tartalmát, a törvényben sajátosan alkalmazott értelmét fejtik ki vagy magyarázzák.<sup>26/</sup> Ugyanakkor kevésbé szerencsés, ha ebben a részben hosszú fogalommeghatározásokra kerül sor. Ezeket jobb az ún. vegyes vagy záró rendelkezések között a törvény végén elhelyezni.

### d) Tételes rendelkezések

da) A törvény tételes rendelkezései tartalmazzák az adott viszonyokra vonatkozó szabályokat.<sup>27/</sup> A szabályok megalkotása szükségszerűen bizonyos típusképzést követel meg: az esetek nagy számából a hasonlókat kell kiragadni és absztrakt ismérvek szerint generalizálni,<sup>28/</sup> mégpedig úgy, hogy az átlagos eseteket - nem pedig a statisztikailag külön- vagy határeseteket foglalják



a szabályokba.29/ A típusok sorrendjét a törvényben szintén a statisztikai gyakoriságnak vagy a jelentőségüknek kell meghatároznia, de az "általános" itt is megelőzi a "különöst" és az "egyedit".30/

db) A jogalkotás technikájára vonatkozó alkotmányjogi követelmények a tételes rendelkezések esetében akként jelentkeznek, hogy a törvényi normának - mivel kötelező szabályozást tartalmaz - a jogbiztonságot garantálnia kell. Ez tehát a norma világosságának, egyértelműségének és kiszámíthatóságának jogállami parancsaként értékelhető. Ezért alapvető követelmény, hogy a törvényi szabályozással érintettek a jogi helyzetet megismerhessék és magatartásukat ennek megfelelően szabályozhassák.31/ E jogállami parancsnak tehát nem felel meg, ha a törvény valódi tartalma nem jut kifejezésre, ha a szabályozás nem világos, határozatlan, félreérthető, tévedéshez vezető, vagy ellentmondásos.

dc) A tételes rendelkezések meghatározásánál kell arról is döntenie, hogy mikor alkalmazandók a kondicionális normák, és mikor kell az ún. célnormákat előnyben részesíteni, továbbá milyen absztrakciós fokon kell a normát megfogalmazni, illetve hogyan pontosíthatók pl. a generálklauzulák.32/

A kondicionális, illetve finális normák alkalmazása alapvetően attól függ, hogy a törvényhozó milyen mértékben akarja a jogalkalmazó szerveket - kötelező jelleggel - előprogramozni, illetve a jogállami és alapjogi követelményeket számukra előírni. Tisztán kondicionális programozás esetén a normaalkotó maga minden esetre vonatkozóan egyformán előre elvégzi az érdekek értékelését. A finális programozásnál és a különböző kevert formák esetén a törvényhozó a végrehajtást végző hatóságok számára - többé vagy kevésbé - nagy mozgásteret enged a saját mérlegelésre vonatkozóan.33/

dc) Adott törvényben a tételes rendelkezések felosztása - a szabályozás jellegének megfelelően - többféleképpen történhet. Az egyik lehetséges megoldásként a **következő tagolás** jöhet szóba:

- a törvény **alapvető elveinek** meghatározása, ha hiányzik a bevezető rész, vagy abban ezeket még nem fogalmazták meg;
- a törvény **alkalmazási területének** meghatározása, amelybe beleértendő egyrészt a személyi és/vagy tárgyi hatály megállapítása, illetve azok a fogalommeghatározások vagy értelmező rendelkezések, amelyek sem a bevezető részben, sem a záró (vagy vegyes) rendelkezések között nem kerültek elhelyezésre;34/
- az **anyagi jogi rendelkezések**, esetleg általános és különös részi bontásban;35/
- az **eljárási szabályok** és az **illetékesség** megállapítása;
- a **jogkövetkezmények** (szankciók) alkalmazására vonatkozó előírások;36/
- az **átmeneti**37/ vagy **vegyes rendelkezések**, amelyek az eddigi szabályozást érintik (mint pl. más jogi előírások módosításai, hatályon kívül helyezései, illetve a végrehajtásra adott felhatalmazások); és végül

- a törvény záró rendelkezései, amelyek közé a hatályba léptetés időpontjának meghatározását,<sup>38/</sup> és az esetleges visszaható hatályra vonatkozó szabályokat<sup>39/</sup> szokás felvenni.

dd) Ha a tételes rendelkezések már hatályos jogszabályok módosítását teszik szükségessé, akkor a törvénynek pontosan rendelkeznie kell a módosítandó jogszabályokról is, mégpedig a módosítás jellegének megfelelően: vagy hatályon kívül kell őket helyezni, vagy egyértelműen meg kell határozni a módosított rendelkezés új szövegváltozatát.<sup>40/</sup>

de) Egyes törvények külön végrehajtási jogszabály(ok) alkalmazását igénylik. Ilyen esetekben a törvényben kifejezetten rendelkezni kell a végrehajtási jogszabály megalkotására jogosult szervről, a végrehajtási jogszabály tárgyról és keretéről, azaz arról, hogy ki, milyen tárgykörben és milyen terjedelemben alkothatja meg a végrehajtási jogszabályt.<sup>41/</sup>

df) Előfordul, hogy adott törvényben nem kerülhetők meg a hivatkozások (utalások). A törvény hivatkozhat (utalhat) akár saját magára, akár valamely korábbi vagy későbbi jogszabályra, de - amennyiben ez lehetséges - a hivatkozásokat el kell kerülni.<sup>42/</sup> Törvényi rendelkezést lábjegyzetben elhelyezni nem lehet.<sup>43/</sup>

#### e) Mellékletek

Egyes törvényekhez kapcsolódhatnak mellékletek. Ide általában azok a dokumentációk (pl. űrlap-minták, ezek kitöltésének magyarázata, térképek, táblázatok, díjszabások, adatok) kerülnek, amelyeket terjedelmük, jellegük miatt, illetve más formai vagy tartalmi okból (pl. a jobb áttekinthetőség végett) a törvényben nem kívántak elhelyezni.<sup>44/</sup>

A melléklet a törvény része, ezért a törvény szövegében utalni kell a mellékletbe foglaltakra, a melléklet pedig a címében arra a rendelkezésre, amelyhez kapcsolódik.<sup>45/</sup> Mivel a tartalmi súlypontnak a tételes rendelkezésekben kell szerepelniük, nem pedig a mellékletben, ezért ide magatartási szabályok nem vehetők fel. A mellékletet a törvény szövegével együtt kell kihirdetni, de közzététele külön kiadványban is történhet, ha a terjedelem, vagy a szakmai-technikai jellege ezt indokolja.<sup>46/</sup>

### III. A törvényi tartalom megjelenítése

A törvényhozónak a szándékolt szabályozási tartalom kifejezésre juttatása érdekében - technikatan értelemben - az alábbi öt olyan szempontra kell orientálnia, amelyek a funkcionalitás és hatékonyság követelményéből - mint fő célból - vezethetők le, és amelyek az alábbiakban foglalhatók össze:<sup>47/</sup>

- a terjedelem;
- a kifejező erő;
- a precizitás;
- az érthetőség, valamint



- az adekvátság.

#### 1. A terjedelemlre vonatkozó követelmény<sup>48/</sup>

A törvény terjedelmét alapvetően a szabályozandó tényállások nehézsége és komplexitása, valamint a szabályozásnál alkalmazott absztrakciós fok jellege határozzák meg. Az azonban általános elvként rögzíthető, hogy a törvényhozót a törvény nyelvi formába öntésekor a jogászai takarékoság és a koncentráció elvének kellene vezetnie. Ha az előírás röviden és tömören megfogalmazható, akkor erre kell törekedni, mivel ezáltal az előírások világosabbakká és áttekinthetőbbé válnak.<sup>49/</sup> Ezért lehetőleg rövid mondatokat kell alkalmazni, és kerülendő a bonyolult mondatfűzés, illetve az ilyen mellékmondatok alkalmazása.

#### 2. A kifejező erőre vonatkozó követelmény<sup>50/</sup>

A szabályozási tartalom megjelenítésének konkrétan a szabályozási tárgyra kell vonatkoznia. A kifejező erőt növeli, ha a törvény szövege a nyelv helyességére, tisztaságára irányuló szabályok betartásával fogalmazódik meg. Az általános, semmitmondó megfogalmazás használhatatlan és felesleges. Éppígy feleslegesek az olyan jogtételek, amelyek magától értetődő dolgokat fejeznek ki. Kerülendők a töltelékszavak és az ún. határozatlan jogfogalmak kategóriájának alkalmazása.<sup>51/</sup> Törekedni kell arra, hogy a törvény a gyűjtőfogalmakat az általános gyakorlatnak megfelelően használja, és az ettől való eltérés esetén a normának meg kell határoznia az alkalmazott gyűjtőfogalmat.

#### 3. A precizitásra vonatkozó követelmény<sup>52/</sup>

A precizitás mindenekelőtt a fogalomalkotáson és a fogalomhasználaton mérhető. Megkülönböztethetők empirikus, leíró jogfogalmak, illetve normatív, értékkitöltésre szoruló jogfogalmak.<sup>53/</sup> A törvényhozó gyakran tesz kísérletet arra, hogy a határozatlan jogfogalom egyértelműségét - legalábbis az adott törvény vonatkozásában - ún. legáldefiníció alkotásával hidalja át.<sup>54/</sup> Erre általában akkor szokott sor kerülni, ha az alkalmazandó fogalom jelentéstartalma eltér az általánosan ismert vagy az adott szakterületen használt értelmétől, vagy a törvény a hétköznapi életben nem, illetve ritkán használt szakkifejezéseket alkalmaz, vagy pedig olyan új jogintézményt szabályoz, amelyhez új frazeológia tartozik.<sup>55/</sup>

A legáldefiníció funkciója a fogalmi realitás és a nyelvi szabályozás elhatárolása. Ez ugyanis az adott törvényben azáltal szabályozza a szóhasználatot, hogy a részjelentésre vonatkozóan olyan szűkítést végez, amit az adott törvény célja megkövetel. Azáltal rövidíti le a fogalom használatát, hogy a továbbiakban nem kell a fogalom jelentésének és alkalmazásának összes lehetőségét megadni, hanem csak azt, amelyik az adott törvény esetében mindvégig releváns.<sup>56/</sup> Megjegyzendő, hogy az adott törvényben egységesen alkalmazott legáldefiníció más törvényben



természetesen mást jelenthet, ezért a fogalomhasználatot ott is egyértelműsíteni kell.<sup>57/</sup> Ugyanarra a fogalomra viszont csak ugyanaz a kifejezés használható, ezért a rokon szavak vagy kifejezések (szinonímák) használatát nem csak az adott jogszabályban, hanem a jogágon belül is kerülni kell.<sup>58/</sup>

#### 4. Az érthetőségre vonatkozó követelmény<sup>59/</sup>

Az az óhaj, hogy a törvény nyelvezetét a törvény által érintettek és a törvényalkalmazók egyaránt pontosan megértsék, meglehetősen régi. Mégis, az előrelépés ezen a területen eddig szerénynek nevezhető.<sup>60/</sup> Az "érthetővé tételre" vonatkozóan négy olyan elem hangsúlyozható ki, amelyek érvényesülése hozzájárulhat a törvénytöveg megértéséhez:

- Az egyszerűség, amely rövid mondatok, közismert szavak alkalmazását jelenti, azaz, amely konkrétságot mutat a komplikáltsággal szemben.
- A tagolás és rendezettség, amely következetességet és áttekinthetőséget tesz lehetővé az összefüggéstelenséggel szemben.
- A rövidség és pregnánság (tömörség, szabatosság), ami az információra való koncentrálttságot biztosítja, szemben a terjengősséggel.
- A kiegészítő stimulációk alkalmazása, ami az érthetőség vonatkozásában személyes ösztönzést, kezdeményezést jelenti, azaz érdekeltté tesz a megértésben.

A jogi nyelv érthetőségének megvalósulása - a fentiekre tekintettel - megköveteli a nyelvhelyességi szabályok betartását, az alkalmazott nyelvi fordulatok, kifejezések egyszerűségét. Ezért elkerülendő a többszörösen összetett és többszörösen egymásnak alá- fölérendelt mondatok alkalmazása. A fontos információkat a főmondatban kell elhelyezni. Az idegen szavakat vagy kifejezéseket csak abban az esetben lehet használni, ha nincs magyar megfelelőjük, illetőleg azok közismertnek mondhatók.<sup>61/</sup> Kerülendők a bonyolult szóösszetételek és az olyan tradicionális kifejezések, amelyek a köznyelvben már nem használatosak. A jogi előírások absztrakt megfogalmazása<sup>62/</sup> jogászai precízséggel történjen, de ez ne jelentsen perfekciót, mivel ebben az esetben a törvényi rendelkezések még a szakemberek számára sem biztos hogy érthetőek. A törvényben általában egyes számot kell használni, mivel az egyes számmal jelölt intézmény, fogalom stb. valamennyi azonos jellegű intézményre, fogalomra vonatkozik. Többes számot csak ott indokolt alkalmazni, ahol a kifejezés önmagában is többes számot igényel.<sup>63/</sup> A törvényi normában a jelen idejű kijelentő mód kötelezést, parancsot fejez ki. Ezért mellőzhetők a "köteles", "kötelező", "kell" kifejezések és a parancsoló mód.<sup>64/</sup>

#### 5. Az adekvátságra vonatkozó követelmény<sup>65/</sup>

A törvényt differenciáltan, mind az adott szabályozási terület, mind a címzetti kör sajátosságaira tekintettel - adekvátan - kell megfogalmazni. A törvényi szabályozás szempontjából ugyanis nem minden szakterületet lehet azonos módon normalizálni, és nem minden törvényt alkalmaznak ugyanarra a címzetti körre.

A törvény adekvátsága akkor teljesül, ha az "operacionalitás" elve érvényesül: az érintettek és a jogalkalmazást végzők a norma célkitűzését és tartalmát világosan felismerik, és eszerint cselekszenek.

Végezetül feltétlenül megjegyzendő, hogy a törvényekkel kapcsolatban az általánosságra, az absztraktságra, a precíziségre és az egyszerűségre (érthetőségre) vonatkozó követelmények egyidejűleg csak nehezen teljesíthetők, 66/ de erre feltétlenül törekedni kell. Ezért a technikatani ismeretek nem nélkülözhetők a modern jogállami törvényhozásban.

### Jegyzetek

1/ Vö. H. Hill: Einführung in die Gesetzgebung. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1982. 96. o., valamint U. Karpen: Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland. In: uő.: Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungslehre. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1989. 46. o.

2/ Uo.

3/ Hill: i.m. 96-97. o.

4/ Bender szerint a törvényhozástan részét képező törvényhozási technika nem csak a törvények szerkezetére, felosztására, tagolására vonatkozó előírások, illetve a formálisan korrekt megfogalmazás szempontjainak meghatározását jelenti. Ezeknek általában eleget tesznek az ún. "Törvényhozási útmutatók" is, amelyeket több országban (mint pl. Ausztria, Németország) alkalmaznak. Ezekben általában arról van szó, hogyan használjanak rövidítéseket, hogyan idézzenek, illetve hivatkozzanak meg más előírásokat, hogyan fogalmazzák meg a rendelkezéseket és hogyan válasszák meg a törvény címét. A technikatan nem elégedhet meg olyan absztrakt megállapításokkal, mint pl. "A jogi előírásokat tömören, egyszerűen, és lehetőleg cselekvő formában kell megfogalmazni." R. Bender: Gesetzgebungswissenschaft. In: Ergänzbare Lexikon des Rechts. Luchterhand Verlag, Neuwid, Kriftel, Berlin, 1992. 1. kötet, 3/50. 5. o. Megjegyzendő, hogy a "törvényhozási útmutatókhoz" hasonló megoldás a magyar jogrendszerben is ismert. Vö. "A jogszabályok előkészítése." (Irányelvek). Igazságügyi Minisztérium. Budapest, 1977.

- 5/ Hill szerint ez a felosztás képes garantálni a joganyag bizonyos szellemi uralását, és először ezen belül válnak az életbeli tényállásokból jogi tényállások, tehát jog. Hill: i.m. 98. o.
- 6/ Uo.
- 7/ Vö. P. Noll: Gesetzgebungslehre. Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, Reinbeck, 1973. 204-205. o.
- 8/ Hill: i.m. 98-99. o. és Noll: i.m. 206-209. o.
- 9/ Engisch felosztását idézi Hill: i.m. 98. o. és Noll: 206-209. o.
- 10/ Ez a helyzet akkor következik be, ha a jogrend megköveteli a felettes parancsának való feltétlen engedelmességet, ugyanakkor megtiltja, hogy meghatározott büntethető cselekményt elkövessenek.
- 11/ Vö. Noll: i.m. 211. o.
- 12/ A módosító (kiegészítő) törvények sajátos problémát vetnek fel az eredeti törvény szisztematikájára vonatkozóan. Fennállhat ugyanis annak a veszélye, hogy az új, módosító rendelkezéseket tartalmazó jogtételek - amelyek korszerűbb nyelven kerülnek megfogalmazásra és megváltozott szociális előfeltételekből indulnak ki - a régi törvény fogalmi és tartalmi szisztematikáját megtörik. A módosítás (kiegészítés vagy újraszabályozás) jelentős terjedelme miatt sokszor már az is kérdéses lehet, hogy a módosító törvény a meglévő törvénybe egyáltalán beilleszthető-e. Ennek a kérdésnek az biztosít állandó aktualitást, hogy a törvénymódosításokra - a viszonyok változása következtében - egyre nagyobb szükség van. Vö. Hill: i.m. 105. o.
- 13/ Vö. Kiss László: A törvényalkotás modellje. In: Kiss L. - Petrétei J.: A törvényhozástan alapvonásai. Pécs, 1996. 301. o.
- 14/ Uo.
- 15/ Noll: i.m. 218. o.
- 16/ Kiss: i.m. 301. o.
- 17/ Hill: i.m. 104. Megjegyzendő azonban, hogy az ilyen megoldásokat - amennyire csak lehetséges - feltétlenül el kell kerülni, mivel ez a törvény áttekinthetőségét és érthetőségét jelentős mértékben csökkenti.
- 18/ Hill: i.m. 105. o.
- 19/ Uo.
- 20/ Vö. Bender: i.m. 5. o.



21/ **Vö. Kiss:** i.m. 288-289. o.

22/ "Az anglo-amerikai törvényhozási gyakorlatban a rövidített címet gyakran külön szakasz állapítja meg: 'This Act may be cited as the ... Act'." **H. Schneider:** Gesetzgebung. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1992.(2) 200. o. Egyet lehet érteni azzal a javaslattal, amely szerint helyes gyakorlat volna, ha maga a törvény adná meg a saját hivatalos rövidítését. **Kampis György:** Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat. Unió Kiadó, Budapest, 1995. 143. o. A törvények rövidítése egyébként bevett gyakorlat a Magyar Alkotmánybíróság hivatkozásainál.

23/ **Schneider:** i.m. 204. o.

24/ **Vö. Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung** (szerk. H. Hill) Duncker & Humblott, Berlin, 1989. 181. o. Mivel a preambulum - csakúgy mint a tételes rendelkezések - a törvény részét képezi, ezért itt nem szabad a rendelkezések tartalmát a jogi szaknyelvtől eltérő köznyelvi formában megismételni, mert a kétféle megfogalmazás között elkerülhetetlenül kollízió lépne fel. A preambulum és a törvényi rendelkezések közötti kongruenciát csak a bíróság állíthatná újra elő, ami viszont a bírói jogalkotásnak és jogfejlesztésnek nyitna utat. A preambulum köznyelvileg érthető megfogalmazása akkor érné el célját, ha azok a polgárok, akikre a rendelkezések vonatkoznak, olvasnák a törvényeket. Ez az elképzelés viszont illúzión nyugszik.

25/ **Schneider:** i.m. 206-207. o.

26/ **Kampis:** i.m. 131. o. A jogszabályok elején történő elhelyezést az indokolja, hogy "így a jogalkalmazó az érdemi szabályok tanulmányozását már a használt fogalmak ismeretében kezdheti meg." **Kiss László** megjegyzi, hogy az esetleges technikai jellegű fogalom-meghatározásokat a törvény mellékletében célszerű elhelyezni. i.m. 292. o.

27/ **Kiss:** i.m. 292. o.

28/ A lehető legkevesebb típus felhasználása növeli a törvény érthetőségét, ugyanakkor az alkotmányjogi szempontok messzemenő differenciálást követelhetnek meg. **Hill:** i.m. 104. o.

29/ Ennek során egyaránt elkerülendők a túlzottan részletes és kazuisztikus, valamint a semmitmondó, üres keretszabályozások. **Kiss:** i.m. 292. o.

30/ **Uo.**

31/ Azok tehát, akikre a törvény vonatkozik, elvárható módon megállapítható, hogy a tényleges előfeltételek az előírásokban kinyilvánított jogkövetkezményekre tekintettel fennforognak-e. **Hill:** i.m. 106. o.

32/ Bender: i.m. 5. o.

33/ Hill úgy látja, hogy a kondicionális programozás esetén mindenekelőtt a jogkövetkezményre vonatkozó rendelkezés kötelezőségének fokára irányuló kérdés jelenik meg. Még ha a tényállási előfeltételek fenn is állnak, a jogkövetkezménynek nem kell mindig kényszerítőleg belépnie. Ezt különbözőképpen alakítják ki, vagy adott körülmények között elmaradhatnak. A normaalkalmazó igazgatás számára a mérték a szabályozásban választott megfogalmazás. i.m. 107-108. o.

34/ Feltétlenül megjegyzendő, hogy a fogalommeghatározásokat és az értelmező rendelkezéseket - a jobb áttekinthetőség és érthetőség érdekében - egyetlen helyen összegyűjtve célszerű elhelyezni.

35/ Az anyagi jogi szabályok esetében markánsan elválasztandók egymástól a magatartási és a technikai normák. Azok a parancsok vagy tilalmak, amelyeknek a be nem tartásához jogkövetkezmények kapcsolódnak, pontosan megfogalmazandók; a betartandó magatartási szabályok egzakt módon, tételesen írandók körül. A rendelkezésekből egyértelműen ki kell derülnie annak is, hogy adott cselekményhez milyen természetű - büntetőjogi, polgári jogi, munkajogi, közigazgatási jogi - jogkövetkezmények kapcsolódnak. A generálklauzulák alkalmazása lehetőség szerint elkerülendő. Vö. Kiss: i.m. 292-293. o.

36/ A jogkövetkezmények természetesen kapcsolódhatnak közvetlenül az anyagi jogi előírásokhoz is.

37/ Atmeneti rendelkezések alkalmazására általában akkor van szükség, ha a törvény valamilyen formában érinti a "folyamatban lévő ügyeket", és ezért feltétlenül tisztázandó, hogy a továbbiakban milyen szabályok vonatkoznak ezekre, illetve milyen eljárás alkalmazandó velük kapcsolatban. Az átmeneti rendelkezésekre fő szabályként az állapítható meg, hogy "tegyék lehetővé az új reguláció mielőbbi érvényesülését, az ne keltsen zavart a korábbi szabályozás nyomán keletkezett jogi helyzetekben." Kiss: i.m. 299. o.

38/ A törvény hatályba léptetése alkalmazhatóságának, végrehajthatóságának kezdetét jelenti. A hatályba léptetés - a törvény jellegének megfelelően - többféleképpen történhet: a kihirdetéssel megegyezően, a kihirdetéshez képest későbbi időpont megjelölésével, vagy külön hatályba léptető jogszabály alkalmazásával. A hatályba léptetéssel kapcsolatban l. a 7/1992. (I. 30) és a 28/1992. (IV. 30.) AB határozatokat.

39/ A visszaható hatállyal kapcsolatban l. a VI. fejezet II. 3. b) pontot. Megjegyzendő, hogy a nemzetközi tapasztalatok szerint a törvény alkalmazását a kihirdetése előtti időponttól kezdődően csak rendkívül kivételes helyzetben és általában akkor lehet

elrendelni, ha az az állampolgári jogokat nem sérti, vagy egyébként a korábbi szabályozásnál kedvezőbb elbírálást tesz lehetővé. Kiss: i.m. 298. o.

40/ Ha valamely hatályos törvény jelentős módosítására van szükség, célszerűbb új törvényt alkotni. Ha ez nem oldható meg, akkor törekedni kell az ún. egységes szerkezetbe foglalásra, és ennek közzétételére. Egyetlen törvény lehetőleg csak olyan jogszabályokat módosítson, amelyek rendelkezései azonos tárgykörbe tartoznak. Vö. Kiss: i.m. 300. o.

41/ Kiss: i.m. 299. o. A végrehajtási jogszabállyal kapcsolatban megjegyzendő, hogy ilyenek kibocsátására általában akkor kerül sor, ha ez technikai vagy adminisztratív szempontból indokolt, illetve a végrehajtási szabályozás specifikus jellegű vagy gyakran igényel változtatást. Vö. Kampis: i.m. 21. o. Fontos azonban szem előtt tartani azt a követelményt is, hogy a végrehajtási jogszabályok esetében érvényesül a szubdelegáció tilalma, azaz a felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra újabb felhatalmazást nem adhat.

42/ Vö. Kiss: i.m. 292. o. Kampis megjegyzi, hogy jobb szöveg szerint utalni, vagyis röviden visszaadni annak a szabályozásnak a tartalmát, amire az utalás történik, mint az adott szakaszszámra hivatkozni. Ha az utalás elkerülhetetlen, lehetőleg csak a korábbi - tehát már ismert - szakaszra történjen. Megfelelő szerkezeti felépítéssel azonban az utalások szükségességét csökkenteni lehet. i.m. 147. o. és

43/ Kiss: i.m. 294. o. Lábjegyzetben hívható fel viszont a figyelem arra, hogy a törvénynek mely szakaszát mikor, milyen törvénnyel módosították.

44/ Kiss: i.m. 293-294. o.

45/ Vö. Kampis: i.m. 154. o.

46/ Vö. Kiss: i.m. 294. o.

47/ Vö. Hill: i.m. 119. o.

48/ Vö. Hill: i.m. 119. o., Kiss: i.m. 294-296. o. Kampis: i.m. 154-156. o., Schneider: i.m. 247-264. o.

49/ A norma rövidsége általában a minőség jele; a túl hosszú normák sem a címzettek, sem a jogalkalmazók számára nem megfelelően formázottak. Hill: i.m. 119. o.

50/ Hill: i.m. 119. o. és Kiss: i.m. 294-296. o.

51/ Kiss: i.m. 296. o. A töltelékszavak közé tartik a normaszövegben pl. a "tulajdonképpen", a "nyilvánvalóan", az "értelemszerűen", a "megfelelően". A határozatlan jogfogalmak esetében - mint pl. a "nemzetgazdasági érdek", a "fontos ok", a



"felek méltányolható körülményei" - a ritkítás a cél.  
Elkerülhetetlen alkalmazásukkor viszont közelebbi tartalmukat példálózással célszerű megvilágítani, illetőleg ki kell jelölni alkalmazásuk határait.

52/ Hill: i.m. 120. o.

53/ A deskriptív jogfogalmak meghatározott külső, vagy belső tényről közölnek, és rendszerint önmagukból érthetőek. A normatív jogfogalmak viszont minden egyedi esetben értékelő állásfoglalást követelnek meg. A normatív jogfogalmak ezért rendszerint határozatlan jogfogalmak, amelyek tartalma és terjedelme bizonytalan. Mégis, az egyedi esetben a szubszumció során csak egyetlen jogszerű döntést engednek meg. Hill: i.m. 120. o.

54/ Vö. Schneider: i.m. 217-219. o. és Hill: i.m. 123. o.

55/ Vö. Kiss: i.m. 295. o. és Kampis: i.m. 131. o.

56/ Ezt általában az "e törvény értelmében..." formulával szokás kifejezni.

57/ Az általánosan egységes fogalomhasználat az érthetőség szempontjából hasznos volna, de a szakirodalomban vitatott, hogy lehetséges-e a különböző törvényekben az egységes fogalomhasználat. A fogalmak ugyanis tartalmukat és terjedelmüket csak a mindenkor normatív és teleologikus összefüggésből nyerik. A jogász nyelvhasználat egyértelműségének ezért a "tárgyi relativitás" mögött kell maradnia. Hill: i.m. 124. o.

58/ Kiss: i.m. 295. o.

59/ Bender: i.m. 5. o., Hill: i.m. 125. o., Kampis: 154-156. o.

60/ Az érthetőségre vonatkozó eddigi legreményteljesebb elképzelést a pszicholingvisták (Langer, Schulz von Thun és Tausch) dolgozták ki. Őket idézi Bender és Hill is (l. az előző jegyzetet).

61/ Kiss: i.m. 294-294. o.

62/ Ezzel a témával mindenekelőtt a modern logika képviselői foglalkoznak, mivel adott verbális szövegnek a logika formális kategóriáira való "lefordítása" fogyatékokat és hézagokat világosabban mutathat fel. A törvény parancsoló nyelvezetére sajátos, deontikus logikát ajánlanak. Bender: i.m. 5. o.

63/ Kiss: i.m. 296. o.

64/ Uo.

65/ Vö. Hill: i.m. 130. o.

66/ Böhret szerint "mágikus" kapcsolat van az általánosság, a pontosság és a komplikáltság között. Az elméleti konstrukciókban csak a legritkábban valósítható meg, hogy ezek egyszerre általánosak, pontosak és egyszerűek legyenek: minél általánosabb és egyidejűleg egyszerűbb valamely kifejezés, annál pontatlanabb; minél pontosabb és komplikáltabb, annál kevésbé általánosítható.

C. Böhret: Gesetzgebung - Programmatistische Ordnung oder tagespolitische Reaktion? In: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. 57. o.

## XIV. fejezet

### A TÖRVÉNYHOZÁS FEJLESZTÉSÉNEK KÉRDÉSEI MAGYARORSZAGON

Magyarországon a rendszerváltást követően a törvényhozás kérdései új megvilágításba kerültek, mivel "a többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet" a korábbihoz képest egészen más összefüggésbe helyezte a jogalkotás - és ezen belül a törvényhozás - teljes problémakörét. A törvényhozás sajátosságainak a megváltozott körülmények közötti vizsgálata - tekintettel a kérdéskör komplexitására - önálló monografikus feldolgozást igényelne, ami messze túlmutatna e munka keretein. Mégsem mellőzhetők azonban bizonyos tézisszerű megállapítások, amelyek a törvényhozástan - előző fejezetekben bemutatott - jellemzőinek a magyar törvényalkotás konkrét helyzetével való szembesítésekor szinte önkéntelenül adódnak. Elsőként az Országgyűlés törvényhozási tevékenységét indokolt elemezni, majd a leszűrt tapasztalatok alapján olyan konkrét javaslatokat megfogalmazni, amelyek segíthetnek a magyar törvényhozás minőségének javításában.

#### I. Az új Országgyűlés törvényhozási tevékenységének értékelése a törvényhozástani ismeretek tükrében

Az Országgyűlés törvényhozási tevékenységének értékelésével kapcsolatban - mind a szakirodalomban, mind a közvéleményben - számos jogos kritika fogalmazódott meg. Ezek között szerepel, hogy a magyar parlament "törvénygyárként" működik, rendkívül sok és nem megfelelően előkészített törvényt bocsát ki, amelyek gyorsan elavulnak és gyakori módosításra szorulnak.

Mielőtt azonban ezek "igazoltsága" közelebbi alátámasztást nyerne, indokoltnak tűnik néhány olyan tényező felvázolása, amelyek a rendszerváltás óta meghatározták a parlamenti törvényhozás külső feltételeit és egyúttal korlátait is.

1. Az 1989-90-es időszakot követően, a rendszer megváltoztatását jelentő **átmenetkor** - elsősorban gazdasági-politikai téren - egyrészt továbbra is fennmaradtak azok a **problémák**, amelyek már a pártállamban kezelhetetlennek tűntek - a külföldi eladósodás, a gazdasági fejlődés lelassulása, majd erőteljes visszaesése, az életszínvonal egyre szélesebb társadalmi rétegeket érintő csökkenése, a szociális feszültségek növekedése -, másrészt - a jogállamba való békés átmenet alkotmányi célja következtében - rendkívül komplex, új **feladatok** is jelentkeztek, amelyek közül kiemelkedett az állami vagyon privatizálása, a gazdasági viszonyok újraszabályozásának szükségessége, a jogrendszer egészének korszerűsítése és átalakítása - különös tekintettel a jogharmonizáció kérdéseire -, valamint az ezekkel összefüggő és



szerteágazó további problémák folyamatos megoldása. Ezek állandó törvényhozási igényt jelentettek - és jelentenek mind a mai napig - az Országgyűlés számára, teljesen új szerepkörbe helyezve a parlamentet. Ugyanakkor a meghatározó irányok lényege, tartalma (mint pl. jogállam, piacgazdaság stb.) tisztázása csak meglehetősen lassan, politikai konfliktusok és alkotmánybíróági ítéletek következtében nyert - máig sem teljesen egyértelmű és vitathatatlan megfogalmazást. Az Országgyűlés "törvénygyárkénti" minősítésének tehát elsősorban objektív okai vannak. A hatályos alkotmányi szabályozásból és a nemzetközi elvárások teljesítéséből adódóan a jogrendszer átalakításának jogállami követelménye olyan jogalkotási programot erőltet az Országgyűlésre, amelynek a parlament - szükségszerűen - csak korlátozott mértékben tud megfelelni. A törvényhozás helyzetét nehezíti, hogy továbbra is hiányzik a kormányzati munkából a stratégiai, koncepcionális kérdések tisztázása, és annak felvázolása, hogy távlatilag milyen feladatokat kell a törvényhozásnak teljesítenie.<sup>1/</sup>

2. Az alkotmányos berendezkedés átalakítása elvileg - és részben gyakorlatilag is - megváltoztatta a politikai akaratképzés korábbi mechanizmusát, a kormányzás és a kormányzati rendszer jellegét. Ennek következtében az Országgyűlésnek meghatározó szerepe lett a különböző politikai akaratok megjelenítésében és törvényi alternatívákká formálásában, de ez fejlett politikai akaratkövetítő intézményeket - szervezeteket, fórumokat és eljárásokat - feltételez. A korábbi **érdekszervezetek átalakulásának**, illetve új szervezett érdekek megjelenésének lassúsága, továbbá az új igényekkel szinkronban levő működésük elmaradása - ami sokszor egymás tevékenységének korlátozásával és akadályozásával is párosult -, illetve a **civil társadalom önszerveződésének hiányos volta**, illetve egyes szerveződési formák - legalábbis vitatható - szereplése sem segítette elő a parlamenti törvényhozás érdemi módosulását. Az átmenet sajátossága következtében a pártok és az érdekszervezetek fejletlenségéből adódó problémák a parlamenti döntéshozatal minőségében csapódtak le, mégpedig olyan kritikai minősítésként, amelynek címzettje - sokszor igaztalanul - egyedül az Országgyűlés volt. Bár az utóbbi időben ezen a téren számottevő javulás figyelhető meg, a szervezett érdekérvényesítés lehetősége még mindig korlátozott, és hatékonyabbnak tűnik az érdekkijárási és az érdeklobbizási alkalmazása. Ezen a téren nem is várható mindaddig javulás, amíg az érdekképviselők törvényhozásban való részvételének jogi szabályozása megnyugtató módon meg nem születik.

3. Külön problémát jelentett az Országgyűlés **helyének, szerepének kialakítása és meghatározása a kormányzati rendszeren belül**. Bár teoretikusan ismert volt a hatalmi ágak elválasztásának lényege, mégis zavarólag hatott a népszuverenitás korábbi felfogásának továbbélése, ami szerint az Országgyűlés a népszuverenitás egyedüli és kizárólagos letéteményese, és minden hatalmi ág neki alárendelt, ezért törvényhozási úton bármit, tetszés szerinti tartalommal szabályozhat. A népszuverenitásnak

ez az értelmezése legtöbbször a törvényhozó hatalomnak az alkotmánybíróági döntésekkel való ütközése során került kihangsúlyozásra, mivel a parlamenti többséget alkotó képviselők számára nehezen elfogadható, hogy az új alkotmányos berendezkedésben a törvényhozó hatalmat is korlátozza az alaptörvény, illetve az ennek védelmét ellátó Alkotmánybíróság.<sup>2/</sup> Az Országgyűlésnek a kormányzati rendszerben folytatott "helykeresése" konfliktusos szituációk sorozatát eredményezte, és felesleges politikai, közjogi vitákkal terhelte a parlamenti törvényhozó tevékenységet is.

4. A rendszerváltást követően az Országgyűlés jellege sem volt egyértelmű, jóllehet a többpárti parlamentarizmus lényege elméletileg ismert volt. Nem került sor a parlamenten belüli struktúrájának a tanácskozás jellege szerinti átalakítására. Az Országgyűlésben a bizottsági rendszer - a korábbi időszakhoz képest - lényegében nem változott meg, és leginkább talán a pártfrakciók megjelenése, és szerepük, funkciójuk értelmezése volt legkevésbé tisztázott. Csak fokozatosan vált nyilvánvalóvá, hogy egyik frakcióhoz sem tartozó képviselő önmagában esélytelen a parlamenti törvényhozás érdemi befolyásolására. A parlamenti struktúra és a döntéshozatali folyamatok szabályozottsága nem felelt meg a modern, pártelvű parlamentek működésének. Ez leginkább a Házzsabályok hiányosságaiban mutatható ki.<sup>3/</sup> A parlamenti pártok is tanácstalanok voltak frakciójuk működtetésében, a rájuk vonatkozó szabályzatok csak késve, és sokszor bizonytalan szabályozási tartalommal alakultak ki.<sup>4/</sup>

5. Nem elhanyagolható szempontot jelentett a parlamenti képviselet jellegére, a mandátum tartalmára vonatkozó felfogás és gyakorlat változása. A kilencvenes választást követően politikai képviseletet megvalósító, pártelvű parlament jött létre, alkotmányjogilag abszorptív mandátummal. Az Országgyűlésben azonban meghatározó maradt a korábbi parlamenti képviselői szerepről és megbízásról vallott elképzelés továbbélése, a választópolgárok közvetlen képviseletére történő hivatkozás. A képviselet jellegének félreértelmezése egyrészt a képviselői szereplések deformálódásához, másrészt a választópolgároknak a képviselők jelenlétéhez, hozzászólásához kötődő, sokszor indokolatlanul torzító értékeléséhez vezetett, amit tovább erősített a képviselői magatartást szabályozó értékrend hiánya is. A parlamenti többség szavazógépkénti működése, a választásokon nyert felhatalmazás kizárólagosságára való hivatkozás, az ellenzéki javaslatok tudomásul nem vétele - amely az Országgyűlés munkáját mind a mai napig alapvetően jellemzi - a kompetitív ellenzéki szerepfelfogásnak, és az állandó konfrontálást kereső funkciók gyakorlásának kedvez. Ez az ellenzéki magatartás a parlamenti munka egészét, különösen a viták tartalmát és stílusát alapvetően meghatározza.

6. Az Országgyűlés tevékenységével és működésének eredményével kapcsolatban - éppen a rendszer megváltozása következtében - rendkívül felerősödött a közvélemény elvárása. A politikai racionalitásokat és realitásokat sokszor figyelmen kívül hagyó



szempontok túlhangsúlyozása részben visszavezethető volt a választási ígéretekre, továbbá arra - a politikusok által többször hangoztatott - illuzórikus elképzelésre, hogy az Országgyűlés, mivel szabad választásokon nyeri megbízatását, a felhalmozott problémákat lehetőleg gyorsan, konfliktusmentesen és hatékonyan lesz képes megoldani.<sup>5/</sup> A parlamenttel kapcsolatos fokozott elvárás teljesületlensége kivetítődött a képviselők szereplésére, és jelentős mértékben járul hozzá felkészültségük, tevékenységük negatív minősítéséhez. Az elvárások ugyanis elsősorban a válság kezelésére vonatkozó törvények minél gyorsabb megszületését preferálták. A késlekedésben szerepet játszott, hogy a Kormány stratégiai céljai a mindennapi gyakorlat során feloldódtak az aktuálpolitikai reagálásokban, ennek következtében nem a legfontosabb döntési célok kerültek az Országgyűlés elé. Sok esetben - a Kormány döntéselőkészítő mechanizmusának fogyatékossága miatt - **nem voltak kellően kidolgozott törvényi alternatívák**, illetve az alternatívák közötti választásokat olyan ideológiai premisszák gátolták a kormánykoalíció parlamenti többségénél, amelyek egyrészt a racionális döntést korlátozták, másrészt az ellenzékkel való kapcsolatot kompetitív jellegűvé tették.

Röviden összefoglalva a fenti szempontok hatását megállapítható, hogy 1990-től az Országgyűlést egy ideig a **szerepkeresés és a szerepzavar** jellemezte, amely elsősorban abból adódott, hogy a megváltozott alkotmányos berendezkedésben a parlamenti törvényhozási döntéshozatal sajátosan újszerű, a modern alkotmányos demokráciákban kialakult és működtetett formájának kellett volna létrejönnie, mégpedig az ehhez nélkülözhetetlen közvetítő mechanizmusokkal, az ennek megfelelő politikai kultúrával és állampolgári mentalitással, továbbá tisztázni kellett volna a **rendszer megváltoztatásának** ún. "stratégiai céljait", azaz az elérendő és megteremtendő alapértékek jellegét. Az eltelt idő rövidsége, illetve a problémák komplexitása miatt azonban - tekintettel a változások irányára és mélységére - ez **reálisan nem is volt elvárható**, jóllehet hibaként értékelhető, hogy erre törekvés sem volt. Régi és új értékek, ideológiák és intézmények léteznek párhuzamosan, sokszor egymást kizáró jelleggel, és ez egyenesen vezet el a "politikai és törvényhozási pótcselekvések" sorozatához, illetve a törvényhozás "tekintélyelvű" jellegének fennmaradásához. Az Országgyűlés törvényhozási tevékenységének vizsgálata és minősítése viszont önmagában, a fenti tények figyelembe vétele nélkül csak korlátozott módon végezhető el. E tényekre tekintettel azonban feltétlenül **tudományosan elemzendő a parlament törvényhozói munkája**, mivel a törvényalkotás javítása csak a tényleges szituáció reális analízise alapján valósítható meg.<sup>6/</sup>

A mai tendenciák alapján belátható időn belül **nem várható az Országgyűlés törvényalkotó munkájának mennyiségi csökkenése**, mivel a gazdasági viszonyok gyors alakulása, a technikai fejlődés dinamikussá válása, a nemzetközi együttműködés fokozódása folyamatos kihívást jelentenek a törvényhozás számára mind új törvények megalkotása, mind a meglévők módosítása tekintetében.



Bár a gyakorlati tapasztalatok alapján az Országgyűlés döntéshozatala egyre szakszerűbbé válhat, mégis szükség van olyan módosításokra, amelyek a törvényhozási tevékenység korszerűsítése szempontjából mellőzhetetlennek látszanak.

## II. A magyar törvényalkotás javításának lehetséges irányairól

A magyar törvényalkotás javítására vonatkozó javaslatok - összetettségük és egymást feltételező hatásuk miatt - többszempontú megközelítést igényelnek. Ezek között feltétlenül vizsgálándók a törvényalkotás jogi szabályozásának jellemzői, a lehetséges szervezeti változtatások irányai, a törvényhozás tudományos vizsgálatára vonatkozó kutatások helyzete, valamint a törvényhozástani ismeretek elsajátításának lehetősége.

### 1. A törvényhozás jogi szabályozásának kérdése

A magyar törvényhozásra vonatkozó jogi szabályozás több szintű, ezért célszerű az egyes szinteket külön-külön megvizsgálni. Ez tézisszerűen az alábbiakban foglalható össze:

#### a) Az alkotmányi szabályozás sajátosságai

aa) A hatályos Alkotmány - a választott alkotmányozási megoldás (totális alkotmányrevízió) miatt - továbbra is rendkívül szűken szabályozza a törvényalkotás kérdéseit. Bár a jogállami elemeket felmutató alaptörvény fontos korlátokat állapít meg az Országgyűlés törvényalkotásával szemben - elsősorban az alapvető jogok érvényesítése és az állami célok és feladatok teljesítése vonatkozásában - nem szabályozza a törvényalkotás főbb állomásait, különösen a törvényhozási eljárás garanciális kérdéseit.

ab) Problémaként vethető fel, hogy hiányzik az Alkotmányból a kizárólagos törvényhozási tárgykörök felsorolása, a jogalkotási kompetencia részletező és pontos felosztása, ami - különösen a parlament és a kormány viszonyában - minősíthető kidolgozatlanul, jóllehet ezzel kapcsolatban a szakirodalomban már több megfontolásra érdemes javaslat fogalmazódott meg. A jelenlegi helyzet következménye az is, hogy szinte minden lényeges kérdésben a parlamenti törvényhozásnak kell alapvető szabályozást alkotnia, illetve rendkívül szűk mozgásteret kap a Kormány mind az elsődleges, mind a végrehajtási szabályozás vonatkozásában. Az egyéb tényezők mellett ez az egyik oka, hogy a parlamenti törvényalkotás túlterhelt és állandó időhiánnyal küszködik.

#### b) A jogalkotási törvény

ba) A jogalkotási törvény, mivel más alkotmányos berendezkedés keretei között keletkezett, nincs teljesen összhangban sem az alaptörvényi szabályozással, sem az Országgyűlés

Házszabályával.7/ A törvény korszerűsítési követelménye természetesen nem választható el az egész jogalkotás átgondolásának és újraszabályozásának szükségességétől.8/

bb) A jogalkotás egészének szabályozásával összefüggésben utalni kell azokra az elképzelésekre, amelyek azért tartják feleslegesnek külön jogalkotási törvény létét, mivel a jogalkotás alapvető kérdéseit egyrészt az új Alkotmánynak, másrészt a különböző - parlamenti és minisztériális - ügyrendeknek kellene szabályoznia. Nem vitatva az alaptörvényi regulálás elsődlegességét és fontosságát, mégis indokolt felhívni a figyelmet a jogalkotási törvény mellőzhetetlenségére. Ennek indoka egyrészt az, hogy az Alkotmánynak - jellegéből adódóan - csak a legfontosabb, garanciális kérdéseket kell szabályoznia - feltéve, hogy belátható időn belül lesz új alaptörvény -, másrészt a jogalkotás sokkal összetettebb és jelentősebb kérdés annál, hogy csak ügyrendi szinten kerüljenek kialakításra a részletező előírások. A törvényhozás korszerűsítése szempontjából is mellőzhetetlennek látszik a jogalkotás olyan kérdéseinek törvényi rendezése, mint pl. az eljárási alapelvek, a közreműködők jogai és köteleességei, a résztvevők felelősségének kérdései, az előkészítési és véleményezési eljárás alapvető szabályai stb.9/

#### c) Az Országgyűlés Házszabálya

Az Országgyűlés hatályos Házszabálya 1990-hez képest 1994-ben számos racionális megoldást vezetett be, bár a gyorsabb és hatékonyabb törvényhozás érdekében a parlamenti ügyrend további korszerűsítése sem mellőzhető. Átgondolandó mind a törvénykezdeményezésre, mind a módosító indítványok benyújtására vonatkozó ún. "frakciós erő" bevezetése, a szavazási mechanizmus további egyszerűsítése, valamint a kivételes és sürgős tárgyalási eljárás lehetőségeinek kiszélesítése.

#### d) A törvényhozás jogi szabályozásának további korszerűsítése

da) A törvényhozás javítása igényli az érdekszervezetek és a törvényhozásban közreműködő más társadalmi alakzatok részvételének formalizált és intézményesített megteremtését, amely újabb érvet szolgáltató az érdekképviseleti törvény megalkotásának halaszthatatlanságához.

db) Korszerűsítésre várnak azoknak az állami szerveknek - minisztériumoknak, főhatóságoknak és magának a Kormánynak - az ügyrendjei, amelyeknek kulcsfontosságú szerepük van a törvénytervezetek kidolgozásában és a szükséges egyeztetések elvégzésében. Ezekben az ügyrendekben kiemelten kezelendő a törvényelőkészítésért viselt felelősség szabályozása, és az ehhez kapcsolódó szankciók kidolgozása.10/



dc) A törvényhozás nyilvánosságának növelése érdekében átgondolandó a társadalmi és a szakmai viták új szemléletű és tartalmú újbóli bevezetése, továbbá a polgárok törvényhozásban való részvételi lehetőségeinek egyéb formákban történő szabályozása.<sup>11/</sup>

## 2. A törvényhozással kapcsolatos szervezeti változtatások szükségessége

a) A törvényalkotás javítása érdekében indokolt olyan **kodifikációs központ** felállítása, amely képzett szakembergárdával, kellő anyagi, technikai felszereltséggel ellátva alkalmas a kormányzati törvényelőkészítéssel kapcsolatos feladatok koordinálására, a szakmai egyeztetési és véleményezési eljárások kézben tartására, alternatív megoldások kidolgozására, a törvény várható hatásainak vizsgálatára, a hatályosulás során keletkező tapasztalatok feldolgozására. A kodifikációs központnak elsősorban a Kormányt kell kiszolgálnia, mivel a törvénykezdeményezések továbbra is túlnyomórészt a Kormánytól várhatók. A kodifikációs központ szervezeti elhelyezése ezért a Miniszterelnöki Hivatalhoz kapcsolódva indokolt.<sup>12/</sup>

b) Szükségesnek látszik a parlamenti szakapparátus olyan **törvényhozási szakértőkkel** való megerősítése is, akik mind a bizottságok, mind a frakciók, mind pedig az egyes képviselők szakmai ismeretekkel történő ellátását folyamatosan biztosíthatnák. Átgondolandó olyan **"tudományos segédszolgálat"** létrehozása is, amely folyamatos információkkal, módszertani kiadványokkal, a külföldi megoldások feldolgozásával és lehetséges adaptációival támogatná a parlamenti törvényalkotók munkáját.<sup>13/</sup>

c) A törvényhozás sajátos követelményeire tekintettel indokoltnak tűnik az országgyűlési bizottságok és a parlamenti pártfrakciók szervezeti felépítésének korszerűsítése is. Megalapozott érvek hozhatók fel az ún. **parlamenti törvényhozási szakbizottság**<sup>14/</sup> felállítása mellett, amely a mai megoldáshoz képest nagyobb számban vonhatna be külső szakértőket, és alkalmas volna az ún. **parlamenti meghallgatás** szélesebb körű alkalmazására is. A frakciók belső tagozódását és munkamegosztását abból a szempontból kellene átgondolni, hogy kiemelt lehetőséget kapjanak a frakció döntéshozatalában a törvényhozás "specialistái", azaz azok a képviselők, akik szakmai felkészültségük és több parlamenti ciklus alapján szerzett tapasztalatuk következtében a politikai törekvéseket szakadekvát módon képesek megfogalmazni.

## 3. A törvényhozás kérdéseinek tudományos vizsgálata

a) A magyar jogtudomány részben már feltárta a törvényhozás problematikájának legfontosabb szegmentumait, és napjainkban egyre növekszik az e kérdésekkel foglalkozó tanulmányok és elemzések száma, de feltétlenül indokolt volna e témát **kiemelt kutatási irányként** kezelni. Ennek keretében elkészíthető lenne a tágabb értelemben felfogott törvényhozás - a magyar jogalkotás -



egészének átfogó, praxisorientált elemzése. Ez egyaránt biztosíthatná a jogalkotás szabályozásának tudományos megalapozását, és a normaalkotó tevékenység megújítását. Nem veszíthető szem elől az a megállapítás, hogy a jogállamban "a jogállam szíve a törvény".

b) Meg kellene teremteni a már meglévő kutatóhelyek közötti folyamatos kapcsolattartást, az elért eredmények rendszeres közzétételét és az állandó tapasztalatcserét, aminek szervezett keretét biztosíthatná a - többek által már javasolt - **Magyar Törvényhozási Társaság** megalapítása, illetve működtetése.<sup>15/</sup> A társaság formalizált keretet biztosíthatna a törvényhozással foglalkozó hasonló külföldi társaságokkal való kapcsolattartásra, és a nemzetközi törvényhozási társaság munkájában való részvételre.

c) Indokolt volna a törvényhozással - jogalkotással - foglalkozó önálló folyóirat alapítása, amelyben a hazai tudományos kutatás eredményeinek publikálása mellett lehetőség nyílna a gyakorlati tapasztalatok rendszeres közlésére, valamint a külföldi megoldások és tudományos eredmények bemutatására is.

#### 4. A törvényhozástani ismeretek oktatása

a) Korszerű törvényhozás nem képzelhető el jogalkotási ismeretekkel rendelkező, felkészült szakemberek nélkül. Ezt egyrészt az ún. kodifikátor-képzés biztosíthatja, amelyhez meg kell teremteni az oktatás szakmai, tárgyi, pénzügyi és személyi feltételeit,<sup>16/</sup> másrészt a törvényhozásban (jogalkotásban) közreműködő szakapparátus folyamatos továbbképzésével lehetővé kell tenni a már megszerzett ismeretek szintentartását és fejlesztését, valamint a különböző helyeken szerzett gyakorlati tapasztalatok kicserélését.

b) A törvényhozástani oktatása a leendő jogászok egyetemi képzésében sem mellőzhető. A jogalkalmazás-centrikus oktatásnak a törvényhozási, jogalkotási ismeretekkel történő bővítése elősegítheti a komplexebb és gyakorlatorientált tudás megszerzését. A jog alkalmazása a mai körülmények között ugyanis csak "féloldalas" lehet akkor, ha az alkalmazandó jog keletkezéséről, a törvények megszületésének körülményeiről a leendő jogalkalmazóknak nincsenek adekvát ismeretei. Ha elfogadott, hogy a törvények alkalmazásának feltétele a jogász gondolkodásmódnak való megfelelés, akkor joggal várható el az is, hogy ez a gondolkodásmód, illetve ennek szabályszerűségei már a törvények keletkezésekor érvényre jussanak. Az egyetemi oktatásnak tehát kötelessége, hogy a törvényhozásban majd közreműködő jogászok számára az ehhez szükséges ismereteket képzésük során közvetítse.

Talán e rövid, vázlatos áttekintésből is kitűnik, hogy a magyar törvényhozás javítása többféle, egymást feltételező és egymásra jelentős hatást gyakorló feladat megoldását teszi szükségessé.

Amikor tehát a hazai törvényhozás állapota kritika tárgyát képezi, nem lehet megfeledkezni arról, hogy a változtatáshoz nem elegendő a jobbítás iránti igény pusztá hangoztatása, de még a korszerűsítésre vonatkozó elképzelések megfogalmazása sem. Ahhoz, hogy a magyar törvényhozás valóban megfeleljen a modern jogállami követelményeknek, és a "jó" törvények ne csak az óhajok és vágyak szintjén "egzisztáljanak", összetett és összehangolt intézkedések sokaságára van szükség.

### Jegyzetek

1/ Erre is visszavezethető a törvényhozással kapcsolatban - többek által - megfogalmazott szerepzavarok és szerepcserék: egyes törvénytervezetek kapcsán a minisztériumokban születnek a politikai döntések, és a parlamentben folyik a kodifikálás.

2/ E "félreértés" látványos esetei voltak a kárpótlási törvény, majd a "Bokros-csomag" alkotmánybíróági vizsgálatának eredménye.

3/ A törvényhozási döntéshozatal szempontjából kezdetben különösen két megoldás hatott rendkívül kedvezőtlenül. Az egyik a szavazás mikéntjére vonatkozóan előírta, hogy a plenáris üléseken csak azokról a módosító javaslatokról nem kellett szavazni, amelyek egyik bizottságban sem kaptak legalább egyharmados támogatást. Mivel adott előterjesztést több bizottság tárgyalta, illetve a frakciók számbeli korlátozás nélkül kérhették, hogy ezekről is szavazzon a Ház, ez gyakran 8-10 órás felesleges szavazási procedurát eredményezett, és óriási mértékben rontotta az Országgyűlés munkájának hatékonyságát. A másik negatív hatást az eredményezte, hogy az egyes képviselők indítványozási joga egyáltalán nem, később pedig csak részlegesen volt korlátozva, így nem működtek azok az előzetes szűrőmechanizmusok sem, amelyek a vita hatékonyságát javíthatták és a döntéshozatalt gyorsíthatták volna. Az 1994-ben megalkotott új Házsabály csak részben orvosolta a felmerült problémákat.

4/ Erre - és a pártok "helykeresésére" is - visszavezethető az egyes parlamenti frakciók "kettéhasadása", illetve "szétesése".

5/ Mindkét választást követően a parlament(i többség) olyan súlyos problémákkal találta magát szembe, amelyek megoldására nem lehetett igazán felkészülve, illetve amelyek nem pusztán törvényhozási döntésekkel lettek volna megoldhatók.

6/ E tárgykörben a szakirodalomban több alapos elemzés és tényfeltárás látott már napvilágot, többek között l. Kukorelli István: A parlament négy éve. Társadalmi Szemle 1994. 8-9. szám 9-19. o.; Soltész István: Az országgyűlési bizottságok szerepe a törvényalkotásban. Magyar Jog 1993. 7. szám; az ún. Parlamenti dolgozatok kötetei, amelyeket Soltész István szerkesztett, és amelyek a Parlamenti Módszertani Iroda kiadásában jelentek meg: A bizottsági munka (1. rész), I. kötet, 2. átdolgozott, bővített



kiadás, Budapest, 1994.; A bizottsági munka (2. rész), II. kötet, Budapest, 1995.; A törvényalkotó Országgyűlés, III. kötet, Budapest, 1994.; Szamel Katalin: A jogalkotási eljárás problémái Magyarországon. Állam- és Jogtudomány, 1994. 3-4. szám

7/ A problémák egy részének jelzése megtalálható a XII. fejezet jegyzeteiben.

8/ A jogalkotási törvény újraszabályozására vonatkozóan értékes javaslatot fogalmazott meg **Kampis György**: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat. Únió Kiadó, Budapest, 1995. 191-220. o.

9/ Vö. a XII. fejezet 6. jegyzetével.

10/ Az ügyrendekben egyértelművé kellene tenni, hogy az adott szervben belül ki és miért viseli a politikai felelősséget, illetve a szakapparátus milyen - közigazgatási, munkajogi stb. - felelősséggel tartozik a törvényelőkészítéssel kapcsolatban. Tisztázandó az is, hogy mi a következménye annak, ha elmarad a jogszabályokban előírt kötelező egyeztetés és véleménykérés.

11/ A nyilvánosság növelésével kapcsolatban l. a IX. fejezetben megfogalmazott javaslatokat.

12/ A kodifikációs központra vonatkozó kidolgozott javaslatot l. **Kampis**: i.m. 166-171. o. Nem kizárt, hogy a kodifikációs központ az igazságügyminisztériumon belül kerüljön elhelyezésre, de ebben az esetben kiemelt jogosítványokat és sajátos - más minisztériumokétól eltérő - szervezeti megoldásokat kellene alkalmazni. Az a megoldás is elképzelhető, hogy a kodifikációs központ egyúttal deregulációs tevékenységet is folytasson, ami a hatályos joganyag folyamatos "karbantartása" érdekében mellőzhetetlen.

13/ E téren az Országgyűlés Főtitkára és Hivatala eddig is kiemelkedő tevékenységet végzett, ami jó alapot jelent a továbbfejlesztéshez.

14/ A lehetséges egyik megoldást l. **Kampis**: i.m. 171-172. o.

15/ Lehet, hogy a társaság már megalakult, de eddigi tevékenysége szinte teljes visszhang nélkül maradt.

16/ E téren már biztató előrelépés látszik körvonalazódni, de a kodifikátor-képzés gyakorlatban érzékelhető hatása csak hosszabb idő után jelentkezik, mivel az elméleti ismeretek praxisorientált alkalmazása nem nélkülözheti a tapasztalatot sem.



## FELHASZNALT IRODALOM

**Angelusz Róbert:** Kommunikáló társadalom. Gondolat Kiadó, Budapest, 1983.

**H. H. v. Arnim:** Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland. Verlag Vahlen, München, 1984.

**Acs Nándor:** Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása. In: A köztársasági elnök az új alkotmányban (szerk. Holló András) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Allam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.

**Adám Antal:** A központi állami szervek rendszere Magyarországon. In: Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban (szerk.: Adám A. és Kiss L.) Budapest, 1991.

**Adám Antal:** A jogalkotás alkotmányosságáról. Jogtudományi Közlöny, 1992. november

**Adám Antal:** A végrehajtó hatalom és az autonóm közjogi intézmények jogalkotásáról. Magyar Közigazgatás, 1993. 5. szám

**Adám Antal:** A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az államfői semlegességre. In: A köztársasági elnök az új alkotmányban (szerk. Holló András) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Allam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.

**Agh Attila:** A parlament szerepe a demokratikus átmenetben. In: Demokratikus átmenetek. A Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve (szerk.: Szoboszlai Gy.) Budapest, 1991.

**Agh Attila:** A megújulás válsága - az új parlament első 60 napja. Mozgó Világ 1990. 9. szám

**Agh Attila:** Az új parlament 1001 napja. Mozgó Világ 1993. 6. szám

**P. Badura:** Staatsrecht. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1986.

**P. Badura:** Die parteienstaatliche Demokratie und die Gesetzgebung. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986.

**P. Badura:** Die parlamentarische Volksvertretung und die Aufgabe der Gesetzgebung. Zeitschrift für Gesetzgebung 1987. 4. szám

**Bánki Miklós:** Az Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottság részvétele a törvényalkotásban. In: A törvényalkotó Országgyűlés. Parlamenti dolgozatok (szerk. Soltész I.) III. kötet, Budapest, 1994.

**Bártfai Zsolt:** A jogszabályok kihirdetése és hatálybaléptetése. Magyar Közigazgatás 1995. február

**R. Bender:** Gesetzgebungslehre - ein neuer Zweig der Rechtswissenschaft? Zeitschrift für Rechtspolitik 1976.

**R. Bender:** Gesetzgebungswissenschaft. In: Ergänzbare Lexikon des Rechts. Luchterhand Verlag, Neuwied, Kriftel, Berlin, 1992. 1. kötet, 3/50.

**K. von Beyme:** Interessengruppen in der Demokratie. R. Piper & Co. Verlag, München, 1971.(3)

**Békés Imre:** Dogmatika és büntetőpolitika. Jogtudományi Közlöny, 1986. 12. szám

**Bihari Mihály - Pokol Béla:** Politológia. Universitas Kiadó, Budapest, 1992.

**A. Bleckmann:** Staatsrecht I. - Staatsorganisationsrecht. Carl Heymanns Verlag K.G. Köln, Berlin, Bonn, München, 1993.

**E.-W. Böckenförde:** Gesetz und gesetzgebende Gewalt. Duncker & Humblot, Berlin, 1958.

**C. Böhrer:** Gesetzgebung - Programmatische Ordnung oder tagespolitische Reaktion? In: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. (szerk. H. Hill) Duncker & Humblott, Berlin, 1989.

**C. Böhrer:** Zuerst testen - dann verabschieden: Erfahrungen mit der Prüfung von Gesetzentwürfen. Zeitschrift für Gesetzgebung 1992. 3. szám

**Bragyova András:** Az új alkotmány egy koncepciója. MTA Allam- és Jogtudományi Intézet, 1995.

**W. Brohm:** Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 30. kötet, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1972.

**G. Brunner:** A működő jogállam jogalkotásának mai problémái. in: Jogalkotás a jogállamban (szerk.: Wéber Attila) Politikatörténeti Alapítvány. 1993.

**Daku Magdolna:** A bizottságok működésének hivatali háttere. In: A bizottsági munka (1. rész) Parlamenti dolgozatok (szerk. Soltész I.) I. kötet, 2. átdolgozott, bővített kiadás, Budapest, 1994.

**Daku Magdolna:** A szakértők közreműködése a bizottságok munkájában, részvételük a bizottsági üléseken. In: A bizottsági munka (1. rész) Parlamenti dolgozatok (szerk. Soltész I.) I. kötet, 2. átdolgozott, bővített kiadás, Budapest, 1994.

**Daku Magdolna - Seereiner Imre:** A törvényjavaslatok tárgyalásának bizottsági előkészítése. In: A törvényalkotó Országgyűlés. Parlamenti dolgozatok (szerk. Soltész I.) III. kötet, Budapest, 1994.

**Daku Magdolna - Seereiner Imre:** A bizottsági meghallgatás. In: A bizottsági munka (2. rész) Parlamenti dolgozatok (szerk. Soltész I.) II. kötet, Budapest, 1995.;

**Dezső Márta - Bragyova András:** A második kamarák. MTA Allamtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1989.

**G. Dilcher:** Gesetzgebungswissenschaft und Naturrecht. Juristenzeitung 1969. 1. szám

**R. Dreier:** Naturrecht. In: Ergänzbare Lexikon des Rechts. 1. kötet, 2/370.

**W. Fikentscher:** Methoden des Rechts. IV. kötet. Mohr, Tübingen, 1977.

**T. Fleiner:** Entwurf und Gestaltung von Gesetzesnormen. In: Gesetzgebung (szerk. G. Winkler és B. Schilcher) Springer Verlag, Wien, New York, 1981.

**T. Fleiner-Gerster:** Wie soll man Gesetze schreiben? Verlag Paul Haupt, Bern-Stuttgart, 1985.

**Frank Ignác:** A közigazság törvénye Magyarhonban. Budán, 1845. I. (Reprint kiadás 1987)

**Gesetzgebung im Rechtsstaat.** (szerk. K. Eichenberger, R. Novak, M. Klopfer), Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 40. kötet, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1982.

**Gonda Pál:** Az Országgyűlés törvényalkotó munkájának tervezése. In: A törvényalkotó Országgyűlés. Parlamenti dolgozatok (szerk. Soltész I.) III. kötet, Budapest, 1994.



- A. Görlitz: Politische Funktionen des Rechts. Akademische Verlagsgesellschaft, Wiesbaden, 1976.
- D. Grimm: Recht und Politik. Juristische Schulung 1969.
- H.-L. Günther: Die Genese eines Straftatbestandes. Juristische Schulung. 1978. 1. szám
- J. Habermas: Öffentlichkeit. In: Staat und Politik (szerk. E. Fraenkel és K. D. Bracher) Fischer Bücherei, Frankfurt am Main, 1957.
- E. Handschuh: Gesetzgebung. Programm und Verfahren. In: E. Busch - E. Handschuh - G. Kretschmer - W. Zeh: Wegweiser Parlament. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker & Müller GmbH, Heidelberg, 1990.
- W. Henckel: Rechtsdogmatik und Gesetzgebung in der Gegenwart - Zivilrecht. In: Gesetzgebung und Dogmatik (szerk. O. Behrends és W. Henckel), Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen, 1989.
- J.J. Hesse - T. Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Westdeutscher Verlag, 1992.(7)
- E. V. Heyen: Historische und philosophische Grundfragen der Gesetzgebung. In: Gesetzgebungslehre. (szerk. W. Schreckenberger) Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Mainz, Köln, 1986.
- H. Hill: Einführung in die Gesetzgebungslehre. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1982.
- H. Hill: Bemühungen zur Verbesserung der Gesetzgebung. Zeitschrift für Gesetzgebung 1993. 1. szám
- E. Hippel: Rechtspolitik. Duncker & Humblot, Berlin, 1992.
- G. Hoffmann: Das verfassungsrechtliche Gebot der Rationalität im Gesetzgebungsverfahren. Zeitschrift für Gesetzgebung 1990. 2. szám
- Horváth Imre: A testületi döntések főbb szervezéselméleti kérdései. Magyar Közigazgatás 1991. 10. szám
- E. Höhn: Praktische Methodik der Gesetzesauslegung. Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1993.
- W. Hug: Gesetzesflut und Rechtssetzungslehre. In: Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozeßrecht. (szerk. Klug - Ramm - Rittner - Schmiedel) Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 1978.

W. Hugger: Gesetze - Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1983.

G. Jellinek: Gesetz und Verordnung. Akademische Verlagsbuchhandlung von J.C.B. Mohr, Freiburg 1887.

Joó Rudolf: A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon. Kecskemét, 1908.

U. Karpen: Zum gegenwärtigen Stand der Gesetzgebungslehre in der Bundesrepublik Deutschland. In: uő.: Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und Rechtsprechungslehre. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1989.

U. Karpen: Zum Stand der Gesetzgebung in europäischen Ländern. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 1992. 3. szám

A. Katz: Staatsrecht. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1994.(14)

Kampis György: Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat. Üniós Kiadó, Budapest, 1995. 44. o.

G. Ketschmer: Variationen zur Gesetzgebungslehre. Zu Aspekten parlamentarischer Kontrolle durch Gesetzgebung. in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1993. 4. szám

Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a "kétharmados" törvények. Jogtudományi Közlöny, 1994. május

Kiss László: A törvényalkotás a XX. szd. végén. Nemzetközi és hazai tükrök. In: Kiss László - Petrétei József: A törvényhozásban alapvonalai. JPTE AJK. Pécs, 1996.

Kiss László: A törvényalkotás modellje. In: Kiss László - Petrétei József: A törvényhozásban alapvonalai. Pécs, 1996.

Kovács Ferenc: A magyar jogi terminológia kialakulása. Akadémiai Kiadó, Budapest. 1964.

Kovács Gyula: Az érdekképviselési szervezetek részvétele a törvényhozásban és a bizottságok munkájában. In: A bizottsági munka (1. rész) Parlamenti dolgozatok (szerk. Soltész I.) I. kötet, 2. átdolgozott, bővített kiadás, Budapest, 1994.

G. Kretschmer: Fraktionen. Parteien im Parlament. In: E. Busch - E. Handschuh - G. Kretschmer - W. Zeh: Wegweiser Parlament. Hüthig Verlagsgemeinschaft Decker & Müller GmbH, Heidelberg, 1990.

U. Krüger: Der Adressat des Rechtsgesetzes. Duncker & Humblott, Berlin, 1969.

V. Kuber: Theorie der Gesetzgebung oder Rechtsfindungswissenschaft? In: Rechtstheorie und Gesetzgebung. (szerk. I. Tammelo - E. Mock) Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main, Berlin, New York, 1986.

V. Kuber: Theorie der Gesetzgebung. Springer Verlag, Wien, New York, 1987.

Kukorelli István: Kormány és köztársasági elnök. Össztűzben az államfő. In: Kormány a mérlegen 1990-1994. Korridor, Budapest, 1994.

Kukorelli István: Az Országgyűlés. In: Alkotmánytan (szerk. u.ő) Osiris-Századvég, Budapest, 1994.(3)

Kukorelli István: A parlament négy éve. Társadalmi Szemle 1994. 8-9. szám

Kulcsár Kálmán: A jog szerepe a társadalmi változásokban - A jog változása. In: Jog és törvényesség. (szerk. Petrik Ferenc) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985.

Kulcsár Kálmán: Politika és jogszociológia. Kossuth K. Budapest, 1987.

P. Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Scientia Verlag 1964 (5) II. köt.

R. Lay: Grundzüge einer komplexen Wissenschaftstheorie. Frankfurt am Main, 1971.

C. O. Lenz: "Gesetzesflut" und ihre Eindämmung. In: Politik als gelebte Verfassung (szerk.: J. Jekewitz - W. Zeh) Westdeutscher Verlag, Opladen, 1980.

A. Lijphart: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries. New Haven, London: Yale University Press. Egy részét l. magyarul In: Politikatudományi tanulmányok (szerk. Balogh László) Politikatudományi füzetek 3. ELTE BTK Politikaelméleti Továbbképző Intézet, 1989.

N. Luhmann: Rechtssoziologie. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1987.(3)

C. Lüdemann: Gesetzgebung als Entscheidungsprozeß. Westdeutscher Verlag Opladen, 1986.



**W. Maihofer:** Gesetzgebungswissenschaft. In: Gesetzgebung (szerk.: G. Winkler - B. Schilcher) Springer Verlag, Wien-New York, 1981.

**D. Merten:** Gesetzgebungslehre in der Juristenausbildung. In: Gesetzgebungslehre. Grundlagen-Zugänge-Anwendung (szerk.: W. Schreckenberger) Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1986.

**D. R. Miers - A. C. Page:** Legislation. Sweet & Maxwell, London 1990. (2)

**E. Mock:** Parteien und Verbände als Legislativkräfte der Bundesgesetzgebung in Österreich. In: Rechtstheorie und Gesetzgebung (szerk. I. Tammelo - E. Mock) Verlag Peter Lang, Frankfurt am Main - Bern - New York, 1986.

**R. Mußgung:** Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. In: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung. (szerk. H. Hill) Duncker & Humblot, Berlin, 1988.

**O. Negt:** Öffentlichkeit. In: Handlexikon zur Politikwissenschaft (szerk. W. W. Mickel) Bonn, 1986.

**P. Noll:** Gesetzgebungslehre. Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, Reinbeck, 1973.

**H. Oberreuter:** Entmachtung des Bundestages durch Vorentscheider auf höchster politischer Ebene? In: Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung (szerk. H. Hill) Duncker & Humblott, Berlin, 1989.

**H. Oberreuter:** Gesetzgebung, Gesetzgebungsverfahren. In: Wörterbuch Staat und Politik (szerk. D. Nohlen) R. Piper Co. KG, München, 1991.

**F. Ossenbühl:** Verfahren der Gesetzgebung. In: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (szerk. J. Isensee - P. Kirchhof) III. kötet C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1988.

**Papp Zsolt:** Érdekorientáció és érdekérvényesítés. In: Elméletek és hipotézisek. Rétegződés-modellvizsgálatok I. Társadalomtudományi Intézet, Budapest, 1982.

**H.-M. Pawlowski:** Methodenlehre für Juristen. Theorie der Norm und des Gesetzes. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1991. (2)

**Peschka Vilmos:** Jogforrás és jogalkotás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965.

Peschka Vilmos: Értékek és kategóriák a jogalkotásban.  
Jogtudományi Közlöny, 1981. 4. szám

Petrétei József: Ellenzék a parlamentáris demokráciában. In:  
Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban (szerk.: Adám A.  
és Kiss L.) Budapest, 1991.

Petrétei József: A törvény keletkezése - a belső törvényhozási  
eljárás. Magyar Közigazgatás 1993. 10. szám

Petrétei József: A demokratikus döntéshozatal szabályozásának  
esélyeiről és lehetőségeiről. Magyar Közigazgatás. 1994. december

Petrétei József: Kormányzás és kormányzati rendszer. In:  
Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk.  
Kiss László) Pécs, 1996.

Petrétei József: Jogállam és hatalommegosztás. In: Válogatott  
fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Kiss László)  
Pécs, 1996.

Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság. In: Válogatott  
fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Kiss László)  
Pécs, 1996.

Petrétei József: A politikai pártok. In: Válogatott fejezetek a  
rendszeres alkotmánytan köréből (szerk. Dr. Kiss László) Pécs,  
1996.

Pokol Béla: A polgári parlamentek működése. Jogtudományi Közlöny,  
1981. 6. szám

Pokol Béla: A törvényelőkészítés mechanizmusa. Gazdaság- és  
Jogtudomány, 1981. 1. szám

Pokol Béla - Sári János: A parlamenti struktúra de lege ferenda.  
MTA Allamtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988.

Pokol Béla: A jog szerkezete. Gondolat Kiadó, Budapest, 1991.

Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus szerkezete. Társadalmi  
Szemle 1993. 8-9. és 10. szám

Politika és nyilvánosság (szerk. Papp G.) Kossuth Könyvkiadó,  
1988.

V. von Prittwitz: Politikanalyse. Leske+Budrich GmbH, Opladen,  
1994.

**M. Rehbinder:** Rechtssoziologie. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1993. (3)

**Sajó András:** Kritikai értekezés a jogtudományról. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.

**Sajó András:** A társadalmi-jogi változás folyamata. Allam és Jogtudomány, 1983. 2. szám

**Sajó András:** Jogtani alapok. In: A gazdaság jogi alapjai. Tankönyvkiadó, Budapest, 1985.

**Samu Mihály:** Jogpolitika - jogelmélet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989.

**Sári János:** A köztársasági elnök. In: Alkotmánytan (szerk. Kukorelli I.) Osiris-Századvég, Budapest, 1994.(3)

**H. Schäffer:** Wege zum besseren Gesetz. Zeitschrift für Gesetzgebung 1989. 4. szám

**H. Schäffer:** Gondolatok a törvényelőkészítési eljárás tökéletesítéséről. Jogtudományi Közlöny 1990. 1. szám

**P. J. Schick:** Kritische Überlegungen zur Genese des Straftatbestandes. In: Gesetzgebung. (szerk.: G. Winkler - B. Schilcher) Springer Verlag, Wien-New York, 1981.

**H. Schneider:** Gesetzgebung. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1992.(2)

**W. Schreckenberger:** Die Gesetzgebung im demokratischen Rechtsstaat. In: Politik als gelebte Verfassung (szerk. J. Jekewitz - M. Melzer - W. Zeh) Westdeutscher Verlag, Opladen, 1980.

**J. Schröder:** Das Verhältnis von Rechtsdogmatik und Gesetzgebung in der neuzeitlichen Rechtsgeschichte (am Beispiel des Privatrechts). In: Gesetzgebung und Dogmatik. (szerk. O. Behrends és W. Henckel), Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen, 1989.

**R.-O. Schultze:** Politische Willensbildung. In: Pipers Wörterbuch zur Politik (szerk. D. Nohlen) 1. Politikwissenschaft, Theorien, Methoden, Begriffe. R. Piper GmbH & Co. KG, München, 1985.

**H. Schulze-Fielitz:** Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung. Duncker & Humblott, Berlin, 1988.

**G. Schwerdtfeger:** Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht. In: FS für H.P. Ipsen, 1977.



**Soltész István:** Az országgyűlési bizottságok szerepe a törvényalkotásban. Magyar Jog 1993. 7. szám

**Soltész István:** A törvények kihirdetése. In: A törvényalkotó Országgyűlés. Parlamenti dolgozatok (szerk. u.ő) III. kötet, Budapest, 1994.

**H. L. Stadler-Richter:** Die (Rechts-) Wissenschaft als Berater im Spannungsfeld von Gesetzgebung und Politik. in: Die Evolution des öffentlichen Rechts (szerk.: u.ő) Wilhelm Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung GmbH, Wien-Stuttgart 1974.

**Ch. Starck:** Gesetzgebung. In: Staatslexikon. (szerk. von der Görres-Gesellschaft) Verlag Herder, Freiburg, Basel, Wien, 1986. 3. kötet

**Ch. Starck:** Überlegungen zur Gesetzgebungslehre. Zeitschrift für Gesetzgebung, 1988. 1. szám.

**W. Steffani:** Arbeitsparlament és Redeparlament címszavakat. In: Handbuch des deutschen Parlamentarismus (szerk.: H.-H. Röhrig és K. Sontheimer) R. Piper & Co. Verlag, München, 1970.

**W. Steffani:** Institutionen der Demokratie: Parlament, Regierung, Rechtsprechung. In: Politik (szerk. K. von Beyme, E.-O. Czempel, P. G. Kielmansegg) Fischer Verlag, Frankfurt am Main, 1987.

**M. Stelczer:** Entwicklung Charakteristik und Möglichkeiten der Gesetzgebungslehre in Österreich. Zeitschrift für Gesetzgebung 1986. 2. szám.

**K. Stern:** Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. II. kötet, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1980.

**D. Stempel:** Rechtspolitik. In: In: Ergänzbare Lexikon des Rechts. Luchterhand Verlag, Neuwied, Kriftel, Berlin, 1992. 1. kötet, 3/190.

**Szabó Máté:** Alternatív mozgalmak Magyarországon. Gondolat, Budapest 1993.

**Szabó Máté:** A társadalmi mozgalmak szektora és a tiltakozás kultúrája Magyarországon. Politikatudományi Szemle, 1993. 3. szám.

**Szalóki Gyula:** A bizottsági munka tervezése. In: A bizottsági munka (1. rész) Parlamenti dolgozatok (szerk. Soltész I.) I. kötet, 2. átdolgozott, bővített kiadás, Budapest, 1994.

- Szalóki Gyula: Szakértők - nyilvánosság - kapcsolatok a bizottságok munkájában. In: A bizottsági munka (1. rész) Parlamenti dolgozatok (szerk. Soltész I.) I. kötet, 2. átdolgozott, bővített kiadás, Budapest, 1994.
- Szamel Katalin: A jogalkotási eljárás problémái Magyarországon. Allam- és Jogtudomány, 1994. 3-4. sz.
- Szente Zoltán: Az állandó (vagy szak-) bizottságok a magyar közjogban a kezdetektől 1990-ig. Jogtudományi Közlöny 1995. április
- Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993.
- Varga Csaba: Jogalkotás. In: Allam- és Jogtudományi Enciklopédia. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980. I. kötet
- Visegrády Antal: Jogi alaptan. JPTE, Pécs, 1993.
- Visegrády Antal: A jog hatékonyságának problémái Magyar Jog 1995. 1. szám
- W. Weidenkaff: Gerechtigkeit. In: Creifelds Rechtswörterbuch. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1994.
- O. Weinberger: Zur Theorie der Gesetzgebung. In: Rechtsphilosophie und Gesetzgebung. (J. Mokre - O. Weinberger) Springer-Verlag, Wien, New York, 1976.
- F. Wieacker: Privatrechtsgeschichte der Neuzeit. 2. kiadás, 1967.
- R. Wohlgenannt: Was ist Wissenschaft? Braunschweig, 1969.
- R. Zippelius: Politikverdrossenheit. In: Zeitschrift für Rechtspolitik. 1993. 7. szám.

## Inhaltliche Zusammenfassung

Die Dissertation "Die Theorie und Praxis der Gesetzgebung in der parlamentarischen Demokratie" gliedert sich in 14 Abschnitte. Der strukturelle Aufbau wurde unter Inbetrachtung der grundlegenden theoretischen und praktischen Gesichtspunkte der Gesetzgebung herausgestaltet.

Im 1. Abschnitt wird der Versuch unternommen, die Entstehungsgeschichte der Gesetzgebungswissenschaft zu umreißen und deren Eigenheiten in ihrer frühen Entwicklungsphase darzustellen. Es wird untersucht, welche Gründe zur Herausbildung der Gesetzgebungswissenschaft (Gesetzgebungstheorie) führten, welche Ergebnisse dieser Wissenschaftszweig um die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts erzielte und welche Gründe dazu beigetragen haben, daß das Interesse für die wissenschaftlichen Fragen der Gesetzgebung im Bereich der Rechtswissenschaften später erheblich nachgelassen hat, nahezu verschwunden ist.

Im 2. Abschnitt werden die Gründe für das erneute Aufkommen der Gesetzgebungslehre und dessen Notwendigkeit zusammengefaßt; es wird darauf eingegangen, mit welchen Problemen sich die Gesetzgebung und ihre Theorie konfrontiert sieht; welche Faktoren eine wissenschaftliche Analyse der Fragen der Gesetzgebung umgänglich machen, und wie das Bestehen und die Funktion der Gesetzgebungswissenschaft in den entwickelten demokratischen Staaten nachweisbar ist.

Im 3. Abschnitt wird versucht, den Begriff der Gesetzgebungswissenschaft (Gesetzgebungslehre), ihre Besonderheiten und ihre Einordnung in das System der Wissenschaften zu bestimmen. Im Zusammenhang damit werden die charakteristischen Züge der Komplexität und der Interdisziplinarität der Gesetzgebungslehre, die voneinander untrennbaren, jedoch unterscheidbaren Teilgebiete der Gesetzgebungslehre, ihre Beziehung zu anderen Wissenschaftsbereichen und die in der Gesetzgebungslehre angewandten Methoden umrissen.

Im 4. Abschnitt wird die Beziehung zwischen Gesetzgebung und Politik untersucht; innerhalb deren nimmt die Darstellung des Mechanismus der den Gesetzesinhalt grundlegend bestimmenden politischen Willensbildung einen wichtigen Platz ein. In diesem Abschnitt werden der Begriff des sog. "öffentlichen Interesses" sowie die Unterschiede, die bei der Willensbildung des "Volkes" und des Staates in Erscheinung treten und schließlich die Gesetzgebung als politischer Vorgang analysiert.



Im 5. Abschnitt wird der Versuch zur begrifflichen Umgrenzung der Gesetzgebung als Rechtssetzung, als organisatorische Tätigkeit und als Verfahrensvorgang unternommen, und es werden die Merkmale der sich dem parlamentarischen Regierungssystem anpassenden Gesetzgebung dargelegt, wobei die Frage erörtert wird, inwieweit das die gesetzgeberische Gewalt ausübende Parlament im parlamentarischen Regierungssystem eine besondere Stelle einnimmt, und welche Gründe in der Wandlung des Charakters der parlamentarischen Gesetzgebung eine Rolle gespielt haben.

Der 6. Abschnitt untersucht den Begriff des Gesetzes als eines Produktes der Gesetzgebung sowie die die Entwicklung des Inhaltes dieses Begriffes bestimmenden Faktoren; es wird im Anschluß daran erstrebt, die Funktionen des Gesetzes, sowie die Gesichtspunkte, nach denen die Gesetze gruppiert werden können, zusammenzufassen.

Der 7. Abschnitt nimmt eine Analyse der grundlegenden Fragen in Verbindung mit der parlamentarischen Entscheidung vor, wobei dargelegt wird, welche Faktoren die parlamentarischen politischen Entscheidungen bestimmen und welche Besonderheiten diese Entscheidung für die Entscheidungsziele, die Entscheidungsfreiheit, die Entscheidungsfähigkeit und Entscheidungswirksamkeit hat.

Der 8. Abschnitt hat zum Ziel, die Rolle der organisierten politischen Kräfte - der Interessenvertretungen, der politischen Parteien und der gesellschaftlichen Bewegungen - darzulegen. In den modernen pluralistischen Gesellschaften kann nämlich bei der Analyse der Gesetzgebung nicht von der Darlegung des die Interessen artikulierenden und integrierenden Vorganges abgesehen werden, der die Gestaltung der Gesetzesinhalte im Grunde bestimmt.

Der 9. Abschnitt setzt sich mit der Rolle der Öffentlichkeit auseinander. Im Zusammenhang damit werden die Funktionen der Öffentlichkeit - als eines eigenartigen gesellschaftlichen Mediums - sowie die Möglichkeiten zur Verwirklichung dieser Funktionen bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen und bei der Debatte über Gesetzesvorlagen behandelt.

Der 10. Abschnitt skizziert die Einwirkung der Rechtsprechung und der Rechtswissenschaft auf die Gesetzgebung. Die Rechtsanwendung sowie die Aspekte der Durchführbarkeit der Gesetze beeinflussen nämlich grundsätzlich im starken Maße den Gesetzesinhalt. Die Einwirkungen durch die Rechtswissenschaft werden aus dem Blickwinkel der Rechtsdogmatik und Rechtspolitik betrachtet.

Im 11. Abschnitt wird der Vorgang des inneren Gesetzgebungsverfahrens dargestellt. Diese Beschreibung der Entstehung des Gesetzes faßt die Methode der Entscheidungsfindung

und der Verabschiedung der Gesetze zusammen, und zwar vom auftretenden Problemenimpulse an ganz bis zur Kontrolle des Ergebnisses der Gesetzesentscheidung.

Im 12. Abschnitt wird das äußere Gesetzgebungsverfahren als der formale Ablauf der Gesetzesentstehung beschrieben. Neben der auf Verallgemeinerung abzielenden Beschreibung des äußeren Gesetzgebungsverfahrens wird die ungarische gesetzliche Lösung auch einer kritischen Untersuchung unterzogen.

Der 13. Abschnitt nimmt die Grundprobleme der Gesetzgebungstechnik in Betracht und sucht Antwort auf die Frage, welches die Aspekte der formalen und inhaltlichen Herausgestaltung eines zeitgemäßen Gesetzes sind, welche technischen Lösungen für die Verständlichkeit und Überblickbarkeit des Gesetzestextes förderlich sind, welche Erfordernisse man in Verbindung mit der Technik der Regelung zu stellen hat.

Der 14. Abschnitt unternimmt - im abschließenden Teil der Arbeit - den Versuch, die gegenwärtige Lage der ungarischen Gesetzgebung thesenhaft zusammenzufassen und die in Betracht kommenden Richtungen der Weiterentwicklung und die aktuellen Aufgabe der Modernisierung der Gesetzgebung in großen Zügen darzustellen.

Es ergibt sich aus den Eigenheiten des Themas, daß sich bei der Anwendung der Methoden der Gesetzgebungslehre politologische und rechtstheoretische Annäherungsweisen miteinander verknüpfen. Die Notwendigkeit dieser Ergänzungen bedarf vielleicht keiner besonderen Begründung, angesichts der Tatsache, daß die bislang erzielten Ergebnisse der Gesetzgebungswissenschaft lediglich in synthetisierter Form für die Darlegung der modernen Gesetzgebung, der Gestaltung des Gesetzesinhaltes sowie für die Bestimmung der Richtung der notwendigen Änderungen geeignet sind.

